3 1761 11895484 1

Government Publications

Document: 830-527/006

JOINT MEETING OF ENVIRONMENT AND ENERGY MINISTERS



Public Opinion on Climate Change

Federal

BATHURST, New Brunswick
November 8, 1994



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761118954841

A.

The Environmental Monitor™

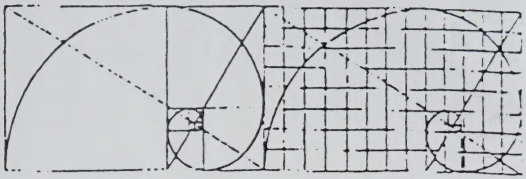
Public Opinion on Climate Change

The latest Environmental Monitor survey, conducted by Environics Research Group between August 12 and September 10, 1994 with 1,500 Canadians, included a series of questions on climate change. This summary of findings is provided for the exclusive use of our subscribers. Unauthorized release to third parties is forbidden.

- Eight in ten Canadians (81%) believe our long term climate and weather patterns are changing. Of these, 78 percent believe human activity is at least partially responsible, with most (62%) believing we are solely responsible.
- While Canadians are twice as likely to be concerned with the thinning ozone layer, three in four (76%) think it is very or somewhat likely that if nothing is done about climate change, ten years from now it will have "serious negative effects on both the environment and our economy."
- After being told that there is scientific uncertainty about the magnitude and impacts of climate change, Canadians were asked how we should deal with the uncertainty. Almost two thirds (64%) choose to "assume the worst and take significant action now" while one third (29%) choose to "take no significant action until we know more."
- Those respondents calling for significant immediate action on climate change were told that some of the measures being proposed to address the problem "could have a significant negative impact on Canada's economy." Only one in ten (12%) of these respondents were persuaded to soften their position because of this economic argument; 84 percent held firm.
- Those respondents calling for no significant action until we know more were told that "if climate is changing, the longer we wait to take action, the more drastic the action will need to be to avoid negative impacts on future generations." One third (34%) of these respondents were persuaded to change their position because of this argument; 61 percent held firm.
- All respondents were then told of the greenhouse gas stabilization commitment that Canada and other nations have made, and that some other nations would not achieve this target by the year 2000, while others were attempting to go beyond it. When asked what they thought Canada should do, six in ten (57%) said we should take the action necessary to live up to our commitment, while another 34 percent said we should take the action necessary to exceed the stabilization target by 2000. Only 7 percent said Canada should take action but not worry about achieving the target.

.../2

International Environmental Monitor Limited. 50 Lombard Street, Suite 2703, Toronto, Canada M5C 2X4 Telephone (416) 366-3083 Fax: (416) 353-5158
"The Environmental Monitor is a registered trademark of International Environmental Monitor Limited, a joint venture of Environics Research Group Ltd. and Synergistics Consulting



Public Opinion on Climate Change (cont.)

- When asked to name the most important step that should be taken to address climate change, fully 36 percent of Canadians were unable to name any specific action. Only 26 percent mentioned any steps that would specifically address the problem, including reduce air pollution, reduce auto use/pollution, reduce fossil fuel use, stop the destruction of forests, and use alternate fuels/energy. Another 15 percent mentioned very general actions including reduce pollution (generally), impose stricter government regulations/penalties, and reduce chemical use.

- After being told that reducing fossil fuel use will have the biggest positive impact on the problem, respondents were asked which of three possible approaches would be the best way of accomplishing this. Four in ten (40%) chose the voluntary option, three in ten (33%) chose the legislative option, and two in ten (18%) chose the energy tax option.

- Respondents were then asked if they would be willing to pay ten percent more for their energy to encourage conservation if the money was used "to further reduce air pollution through planting trees and other measures." Two thirds (67%) of respondents said they were very (25%) or somewhat (42%) willing to pay a ten percent energy tax under these conditions.
  [It should be noted that these findings are almost identical to the percentage of Canadians that our research shows continue to be willing to pay a "green tax" if the funds were only used for environmental protection. Our previous research also shows that a Carbon Tax that is perceived as nothing more than an increase in gasoline tax is opposed by six in ten Canadians.]

- Finally, respondents were asked if they were willing to voluntarily reduce their energy use by 10 percent, as part of a national effort, "if government and independent experts said that our continued use of energy at present levels would inflict future generations of Canadians with erratic and violent weather patterns and a changing climate." Six in ten (59%) said they would be very willing to do so, and another three in ten (31%) said they would be somewhat willing.
  [It should be noted that our annual Energy Monitor survey has shown Canadians to be very unmotivated to do anything more to conserve energy in their homes, in the absence of a price signal or a supply problem.]

Unauthorized release of these findings is forbidden.

All inquiries should be directed to:
Doug Miller, President, Synergistics Consulting at (416) 230-2231

"The Environmental Monitor is a registered trademark of International Environmental Monitor Limited, a joint venture of Environics Research Group Ltd. and Synergistics Consulting

Government Publications

Document : 830-527/006
Traduction du Secrétariat

RÉUNION CONJOINTE DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Sondage d'opinion sur le changement climatique

Fédéral

LIBRARY
JUL 11 1995
University of Toronto

BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 8 novembre 1994

Sondage d'opinion publique sur le changement climatique

Le plus récent sondage d'Environmental Monitor, mené par Environics Research Group entre le 12 août et le 10 septembre 1994 auprès de 1 500 Canadiens et Canadiennes, comportait une série de questions sur le changement climatique. Le résumé des conclusions présenté ci-dessous est destiné à l'usage exclusif de nos abonnés. Il est interdit d'en dévoiler sans autorisation le contenu à des tiers.

- Huit Canadiens sur dix (81 %) croient que le climat à long terme et les conditions météorologiques changent. Parmi ces personnes, 78 % croient que cela est dû, en partie au moins, à l'activité humaine, et la plupart (62 %) que nous en sommes entièrement responsables.

- Les Canadiens sont deux fois plus susceptibles d'être préoccupés par l'appauvrissement de la couche d'ozone, mais trois sur quatre (76 %) estiment qu'il est très ou plutôt probable que d'ici dix ans, l'environnement et l'économie seront gravement affectés si aucune mesure n'est prise concernant le changement climatique.

- Nous avons informé les répondants que les scientifiques ne connaissaient pas avec exactitude l'ampleur et l'incidence du changement climatique; nous leur avons ensuite demandé comment, selon eux, cette incertitude devrait être interprétée. Près du tiers (64 %) ont dit qu'il fallait supposer le pire et prendre d'importantes mesures sans délai et le tiers (29 %) a opté pour l'inaction jusqu'à ce qu'on soit mieux renseignés.

- Les répondants qui demandaient l'adoption de mesures immédiates en ce qui concerne le changement climatique ont été informés que certaines des mesures proposées pour régler le problème pourraient avoir une forte incidence négative sur l'économie canadienne. Cet argument économique n'a amené qu'une personne sur dix (12 %) à changer quelque peu sa position; 61 % des répondants n'ont pas changé d'avis.

- Les répondants qui ne préconisaient pas de mesures tant que nous ne serons pas mieux renseignés ont été informés que, si le climat change réellement, plus nous retardons la prise de mesures, plus les mesures que nous prendrons devront être radicales si nous voulons éviter des effets négatifs sur les générations futures. Cet argument a amené le tiers de ces répondants (34 %) à modifier leur point de vue; 61 % sont restés sur leurs positions.

- Nous avons par la suite informé tous les répondants de l'engagement pris par le Canada et par d'autres pays quant à la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre; nous leur avons également dit que certains pays n'atteindraient pas l'objectif fixé d'ici l'an 2000, et que d'autres tentaient de le dépasser. Lorsque nous avons demandé aux répondants ce que le gouvernement, à leur avis, devrait faire, six sur dix (57 %) ont indiqué qu'il faudrait prendre les mesures nécessaires pour respecter notre engagement; 34 % ont dit qu'il faudrait prendre les mesures nécessaires pour dépasser l'objectif de stabilisation en l'an 2000. Seulement 7 % ont déclaré que le Canada devrait prendre des mesures sans se préoccuper de l'objectif fixé.

- Lorsque nous leur avons demandé d'indiquer la mesure la plus importante à prendre quant au changement climatique, largement 36 % des Canadiens ont été incapables de donner une réponse précise. Seulement

26 % ont parlé de mesures qui permettraient de régler le problème, notamment réduire la pollution de l'air, réduire l'utilisation de l'automobile et de la pollution connexe, diminuer l'utilisation des combustibles fossiles, mettre fin à la destruction des forêts et avoir recours à des énergies et des carburants de remplacement. Quinze pour cent des répondants ont parlé de mesures très générales y compris la réduction de la pollution (en général), l'adoption de règlements plus sévères et l'imposition de peines plus strictes par le gouvernement, ainsi que la diminution de l'utilisation des produits chimiques.

- Nous avons mentionné aux répondants que c'est la réduction de l'utilisation des combustibles fossiles qui aura la plus importante incidence positive sur le problème; nous leur avons ensuite demandé laquelle de trois approches serait la plus efficace à cette fin. Quatre personnes sur dix (40 %) ont opté pour l'action volontaire, trois sur dix (33 %) ont choisi la réglementation et deux sur dix (18 %) ont choisi l'imposition d'une taxe sur l'énergie.

- Nous avons ensuite demandé aux répondants s'ils seraient prêts à payer dix pour cent de plus pour l'énergie qu'ils consomment afin d'encourager la conservation, dans la mesure où les sommes ainsi amassées seraient utilisées pour réduire davantage la pollution, en plantant des arbres, par exemple. Deux tiers (67 %) des répondants ont dit qu'ils étaient absolument (25 %) ou plutôt (42 %) prêts à payer une taxe sur l'énergie dans ces circonstances.

  [Il faut noter que ces conclusions correspondent presque exactement au pourcentage des Canadiens qui, selon notre étude, sont toujours disposés à payer une «écotaxe» si les sommes amassées servent uniquement à protéger l'environnement. Notre étude précédente indique également que six Canadiens sur dix s'opposent à l'imposition d'une taxe sur les hydrocarbures qui prendrait essentiellement la forme d'une augmentation de la taxe sur l'essence.]

- Enfin, nous avons demandé aux répondants s'ils seraient prêts à réduire volontairement de 10 % leur consommation d'énergie dans le cadre d'un effort national si des experts du gouvernement et indépendants affirmaient que les générations à venir seraient aux prises avec des situations météorologiques imprévisibles et extrêmes et avec un changement climatique. Six sur dix (59 %) se sont dits absolument prêts à le faire et trois sur dix (31 %) se sont dits plutôt prêts.

  [Il faut noter que notre sondage annuel Energy Monitor a montré que les Canadiens étaient très peu motivés à conserver l'énergie à la maison, à moins d'une augmentation des coûts ou de problèmes d'approvisionnement.]

Il est interdit de divulguer sans autorisation les conclusions du sondage.

Toutes les demandes doivent être adressées à :
Doug Miller, président, Synergetics Consulting au (416) 230-2231

Publication

Document: 830-527/008

JOINT MEETING OF ENVIRONMENT AND ENERGY MINISTERS



Greenhouse Gas Emissions, the Economy and Objectives that Invite Collaboration

National Air Issues
Steering Committee

BATHURST, New Brunswick
November 8, 1994

Greenhouse Gas Emissions, the Economy & Objectives that Invite Collaboration

A Brief submitted to:

The 2nd Joint Meeting of the
Canadian Council of Ministers of the Environment
& the Council of Energy Ministers

November 8th, 1994
Bathurst, New Brunswick

Prepared By:

The Coal Association of Canada
502, 205 Ninth Avenue SE
Calgary, Alberta, Canada
T2G 0R3



A brief presented by The Coal Association of Canada
Joint Meeting of the CCME and CEM
November 8, 1994
Bathurst, New Brunswick

The Coal Associaiton of Canada (CAC) is a stakeholder in the development of policies affecting energy and emissions. CAC members have actively participated in, and remain involved in national and regional discussions relating to air issues generally and greenhouse gas emissions in particular.

The CAC has provided input into the draft reports prepared by the Climate Change Task Group. We have indicated support for a national program based on voluntary measures embracing cost-effective, practical actions that have the additional merit of reducing the rate of emissions. New or increased regulation and taxation are not justified. We also support a program with a built-in capability to take into account the advances in climate science knowledge that are inevitable in coming months and years.

The CAC looks forward to continuing as a constructive partner in the air issues consultative process in Canada.

In this regard we are pleased to have the opportunity to submit a brief to the 1994 joint CCME/CEM meeting, which has on its agenda important considerations of greenhouse gas emissions. Ministers have gathered in Bathurst to consider a National Action Program of measures that provide options for stabilizing greenhouse gas emissions at 1990 levels by the year 2000. Decisions relating to measures to limit greenhouse gas emissions and strategic responses to the commitment made by the Canadian government can have far-reaching effects within Canada and internationally.

Ministers have the responsibility to select among alternative courses of action that produce outcomes of different value to various stakeholders and all regions of Canada. This brief, composed of three key elements, is presented in

the spirit of providing an additional point of view so that the process may yield the best possible outcome.

Synopsis

• Greenhouse gas emissions and the economic activity that produces them should be linked directly so that the economic implications of emission caps become concrete.

• Developed economies, including Canada, have been on a path of increasing energy efficiency and decreasing energy intensity for decades. As a result greenhouse gas emissions per unit of GDP have been continuously declining over a lengthy period. Competition in the marketplace has been the key driving force behind the innovation, ingenuity and creativity that has lead to such increases in energy efficiency. Without increased regulation and taxation, Canada can be expected to continue to increase efficiency as demanded by the international marketplace.

• Although there is widespread support for the ultimate objective of the Framework Convention on Climate Change, and for Canada's base intention to protect the atmosphere, Canada's national objective is framed in a way that stands in opposition to its achievement. Re-formulating the objective in a way that attracts collaboration within Canada and internationally will achieve greater progress by aligning the interests of diverse parties. Canada should re-frame its national objective as one aimed at achieving increased energy efficiency and decreased energy intensity with the collateral benefits of decreasing the rate of greenhouse gas emissions.

The following elements are recommended for consideration and action:

1. Emissions and the Economy: Making the Abstract Concrete

Conventional references to GHG emissions are typically limited to millions of tonnes of gas (x mt CO_2 for example) and percentages (x% above 1990 for example). These references provide no insight into the relationship between emissions and the economic activities that generate them. They are abstractions that do not assist understanding of what is involved in limiting or fixing levels of GHG emissions.

In 1993 Canada's Gross Domestic Product was approximately $710 billion which led to emissions of approximately 460 million tonnes of CO_2. This means that on average a billion dollars of economic activity generated 0.64 million tonnes of CO_2, or put another way, on average **each million tonnes of CO_2 is generated by $1.56 billion of activity**.

The recent CCTG "Outreach" workshops indicated that Canadian emissions in the year 2000 are now estimated to reach a level 12% higher than 1990 levels. The difference is equivalent to 57 mt of CO_2. **Limiting emissions to the 1990 level, in the terms we are using here, involves completely eliminating equivalent emissions from $89 billion dollars of economic activity** (this is equal to the economic activity associated with 30 Hibernia Projects). These figures and relationships make concrete what is involved and what is at stake in attempting to fix GHG emissions at a particular level. In a Canadian economy growing by 3-4%, annual increases in GDP will be $20-30 billion dollars and the equivalent emissions from these increases (13-20 MT of CO_2) would have to be totally eliminated across the economy, just to stay even.

The idea of a fixed level of GHG emissions is at odds with a growing, dynamic economy.

2. Developed Economies: Continuously More Energy Efficient

Data provided by the World Energy Council indicates that developed economies passed through different phases of energy utilization as economic development progressed. Economies appear to increase in energy intensity up to a point and then decrease steadily as development progresses The model appears consistent for the economies of the G7 countries.

Developed economies have consistently become more energy efficient decade over decade, in terms of both energy intensity and primary energy consumption.

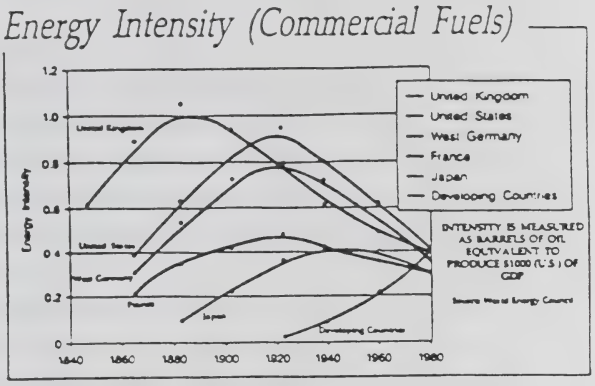


Figure 1. Energy Intensity Has Declined in Developed Economies

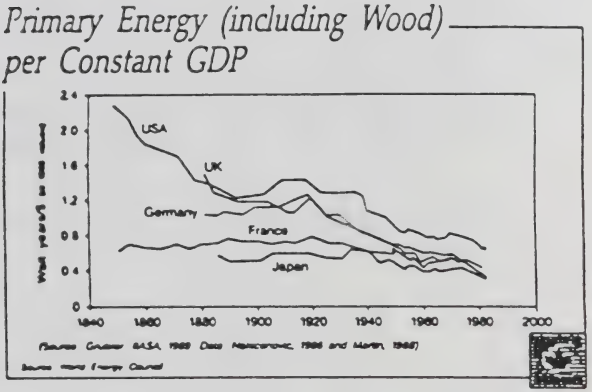


Figure 2. Primary Energy Consumption per Unit GDP has also Declined

The Canadian experience has been similar to the rest of the G7. In a compilation made by Natural Resources Canada, energy intensity is seen to have decreased in every decade during the period 1960-1990, although energy market conditions varied considerably.

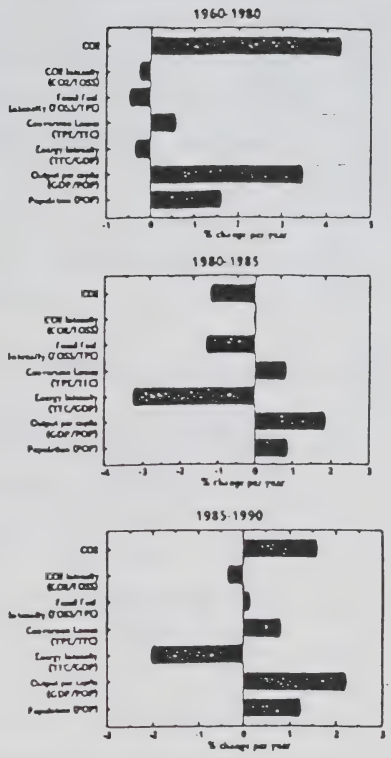


Figure 3. Total Final Energy Consumption Per Unit GDP in Canada has Continued to Decline Through Energy Price Cycles

Source: NRCan

Since greenhouse gas emissions are closely related to energy production and consumption it seems clear that rates of greenhouse gas emissions per unit of gross domestic product have dropped as consistently as the energy intensity of the developed economies.

Oftentimes there are references made to Canadian consumption of energy on a per capita basis. In an economy like Canada's such references by themselves lack a relevant context. Despite a harsh climate and vast geographic distances to markets, Canadian economic output per capita is also comparatively high and has grown faster than energy consumption. Efficient use of energy has been a prerequisite for Canada to remain a major trading nation.

The dynamics of a developed economy and international competition between firms and industries are the key drivers of energy efficiency. The variables of industry competition appear to be more important than energy prices per se in affecting efficiency since efficiency has increased through all the various energy price eras of past decades.

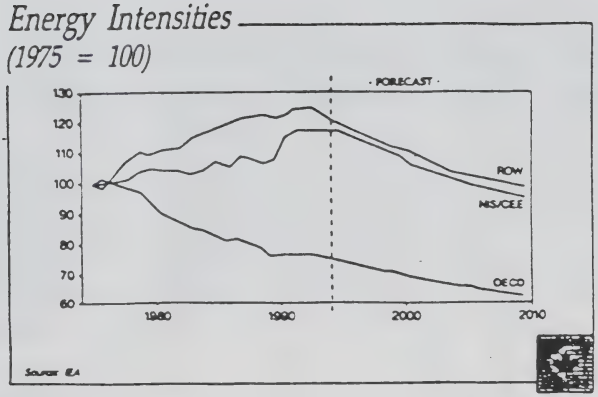


Figure 4. Energy Intensity in OECD Countries Continued to Decline Into the Early 1990's

Increases in energy efficiency over past decades have had the collateral effect of reducing greenhouse gas emissions per unit of GDP. Canada has been on the path of reduced rates of emissions for decades, without onerous or divisive regulations or taxes aimed at limiting fossil fuel consumption. Continuing reductions in the rates of GHG emissions can be predicted so long as firms and industries remain free to compete and to lower costs as markets dictate. Attempting to force the Canadian economy further along a path it is already on will only serve to add costs and slow the progress.

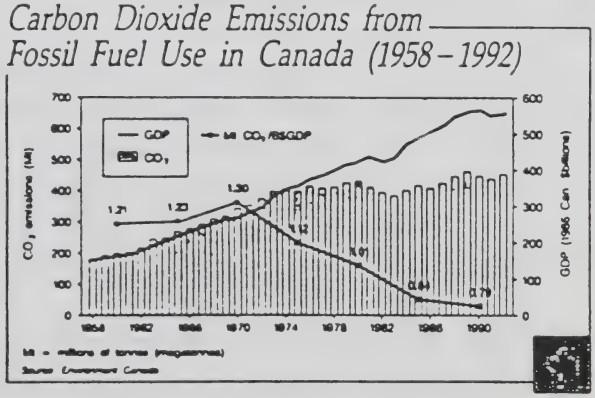


Figure 5. Emissions of CO2 per Unit of GDP in Canada Continue to Decline

3. Setting Objectives That Create Possibilities and Powerful Relationships

The ultimate objective of the Framework Convention on Climate Change and the clearest articulation of Canada's base intention in terms of protecting the atmosphere is to "... prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system"(Article 2).

We can say without equivocation that the ultimate objective is supported by Canadian industry at large and the coal industry.

In establishing a course of action, Canada chose to set a national objective that reflects its base intentions. However, in expressing the objective as it did, government split the national constituency into provincial, regional or sectoral factions. Similar factions have been driven apart internationally as well.

There is an old adage to the effect that a problem well formulated is at least half solved. The formulation of Canada's commitment as an objective stands in opposition to its achievement. The achievement of any objective requires participation of parties that have a commitment to producing a particular outcome that is worth their while. The key is to express the desired outcome in a way that presents the possibility of "winning" to all or most stakeholders. At present, firms, sectors, whole industries and entire regions view Canada's commitment, as formulated, as a threat not an opportunity.

Business is genuinely committed to winning in competitive marketplaces on its own terms; this commitment can be aligned with Canada's base intentions to protect the atmosphere, by reformulating the objective.

Our present national commitment is an objective framed in a way that constrains our ability to devise a workable National Action Plan. Ironically, the objective of capping greenhouse gas emissions at a fixed level works against the achievement of progress because the sense it engenders, that costs will greatly exceed benefits, undermines participation. In the international arena the idea of capping national emissions at a fixed level is controversial to say the least.

Re-formulating Canada's national objective has the potential to:

- respect the base intention to protect the atmosphere;
- attract more interests to a national program;
- draw forth collaboration rather than division;
- appeal to other nations that will not engage the idea of emission caps;
- achieve larger results by giving a broader spectrum of interests an objective they perceive as an opportunity.

Canada's objective regarding greenhouse gas emissions should be re-formulated as an objective to continuously reduce the rate of emissions and increase energy efficiency. Re-framing the objective will have the immediate effect of removing perceived limits and visions of retrogression, and replacing them with visions of opportunity and efficient growth.

Canada is committed to economic growth which by extension commits the country to higher absolute GHG emissions in the foreseeable future. The opportunity is to lower emissions per unit of GDP in the expanding economy. **If other countries, particularly developing countries, also see the potential to grow economies while decreasing the rate of emissions, greater progress will be made toward achieving emissions reductions globally.** The end result will be a wider variety of interests working in concert to achieve an objective although the primary driving force behind their efforts may not be the same.

The perception of new possibilities in the re-formulated objective can stimulate real advances A re-formulated objective can also provide more flexibility in responding to the evolving understanding of the earth's climate and inevitable advances in climate science.

Canada has a unique opportunity to demonstrate real leadership by re-framing the national commitment in a way that will invite greater participation within Canada and internationally.

Summary

The brief has addressed three elements of the CAC perspective on greenhouse gas emissions:

1. Greenhouse gas emissions and the economic activity that produces them should be linked directly so that the economic implications of emission caps become concrete.

2. Developed economies, including Canada, have been on a path of increasing energy efficiency and decreasing energy intensity for decades. As a result greenhouse gas emissions per unit of GDP have been continuously declining over a lengthy period.

3. Although there is widespread support for the ultimate objective of the Framework Convention on Climate Change, and for Canada's base intention to protect the atmosphere, Canada's national objective is framed in a way that stands in opposition to its achievement. Re-formulating the objective in a way that attracts collaboration within Canada and internationally will achieve greater progress by aligning the interests of diverse parties. Canada should re-frame its national objective as one aimed at achieving increased energy efficiency and decreased energy intensity with the collateral benefits of decreasing the rate of greenhouse gas emissions.

The Coal Association of Canada is the organization which represents coal mining companies, railways, ports, some of the electric utility companies which utilize coal and the suppliers of goods and services to the industry across the country. The coal industry contributes approximately $3 billion to the Canadian economy each year, employing 10,000 persons directly and another 20,000 persons indirectly. Coal is produced or consumed in varying quantities in 9 of the 10 provinces.

The brief was prepared by members of the National Environmental Affairs Committee and staff of the CAC.

The Coal Association of Canada
502, 205 Ninth Avenue SE
Calgary, Alberta, Canada
T2G 0R3
Telephone: 403 262 1544
Fax: 403 265 7604

Government
Publications

Document : 830-527/008
Traduction du Secrétariat

RÉUNION CONJOINTE DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Les émissions de gaz à effet de serre, l'économie
et les objectifs qui suscitent la collaboration

Comité d'orientation national
sur les problèmes atmosphériques



BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 8 novembre 1994

Les émissions de gaz à effet de serre, l'économie et les objectifs qui suscitent la collaboration

Mémoire présenté à la

Deuxième réunion conjointe des ministres de l'Environnement et de l'Énergie

Le 8 novembre 1994
Bathurst (Nouveau-Brunswick)

Préparé par :

L'Association charbonnière canadienne
502, 205 Ninth Avenue S.-E.
Calgary (Alberta) Canada
T2G 0R3

L'ASSOCIATION
CHARBONNIÈRE
CANADIENNE

Mémoire présenté par l'Association charbonnière canadienne

à la

Deuxième réunion conjointe du Conseil canadien

des ministres de l'Environnement (CCME) et du

Conseil des ministres de l'Énergie (CME)

Le 8 novembre 1994

Bathurst (Nouveau-Brunswick)

L'Association charbonnière canadienne (ACC) contribue à l'élaboration de politiques qui touchent l'énergie et les émissions. Les membres de l'ACC continuent de participer activement, aux échelons national et régional, à des discussions relatives à l'atmosphère en général, et aux émissions de gaz à effet de serre en particulier.

L'ACC a contribué à la rédaction des rapports préliminaires publiés par le groupe de travail sur le changement climatique. Nous avons manifesté notre appui à un programme national fondé sur des mesures volontaires conjuguées à des activités qui non seulement sont rentables et pratiques, mais encore réduisent le taux d'émissions. L'accroissement et l'adoption de règlements, de même que la hausse et la mise en place de taxes sont injustifiés. En outre, nous sommes favorables à un programme doté d'un mécanisme qui tienne compte des progrès que réalisera inévitablement le secteur des sciences climatologiques au cours des mois et des années à venir.

L'ACC souhaite ardemment continuer de participer d'une manière constructive aux consultations canadiennes sur les questions atmosphériques.

À cet égard, nous sommes heureux de présenter un mémoire à la réunion conjointe de 1994 du CCME et du CME, dans le cadre de laquelle on examine des questions importantes liées aux émissions de gaz à effet de serre. Les ministres se sont réunis à Bathurst afin d'étudier un programme d'action national constitué de mesures qui permettront de stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Les mesures prises pour limiter les

émissions de gaz à effet de serre, de même que les réactions stratégiques à l'engagement du gouvernement canadien sont susceptibles d'avoir une portée considérable au Canada aussi bien qu'à l'étranger.

Les ministres doivent choisir parmi divers plans d'action, dont les résultats touchent toutes les régions du Canada et varient selon les intervenants. Le présent mémoire, qui comporte trois éléments primordiaux, vise à fournir un point de vue additionnel et ainsi optimiser l'efficacité des consultations.

Aperçu

- **Les émissions de gaz à effet de serre devraient être liées directement à l'activité économique qui les engendrent, afin d'illustrer concrètement les conséquences économiques de la limitation des émissions.**

- **Depuis des décennies, les pays développés, y compris le Canada, accroissent le rendement énergétique et font baisser l'intensité énergétique. Ainsi, dans ces pays, les émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB connaissent depuis longtemps une baisse constante. C'est surtout le marché concurrentiel qui a motivé l'innovation, l'ingéniosité et la créativité grâce auxquelles on a tellement accru le rendement énergétique. Même en l'absence de nouveaux règlements et de nouvelles taxes, le Canada devrait continuer d'accroître l'efficacité et ainsi répondre aux exigences du marché mondial.**

- **Bien que l'objectif ultime de la Convention-cadre sur les changements climatiques et l'intention première du gouvernement canadien, c'est-à-dire la protection de l'atmosphère, reçoivent un appui considérable, l'objectif national du Canada s'insère dans une structure qui empêche sa réalisation. Le fait de reformuler l'objectif d'une manière qui suscite la collaboration de partenaires canadiens et étrangers permettra d'harmoniser des intérêts divers et donc de réaliser des progrès plus importants. Le Canada devrait restructurer son objectif national afin qu'il permette d'accroître le rendement énergétique**

tout en réduisant l'intensité énergétique et donc de faire baisser les émissions de gaz à effet de serre.

Nous vous recommandons d'étudier les questions suivantes et de prendre des mesures appropriées :

1. **Le rapport entre les émissions et l'économie : l'abstrait devient concret.**

En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les mesures classiques s'expriment typiquement en mégatonnes (par exemple, x Mt de dioxyde de carbone) et en pourcentages (par exemple, supérieur de x % au taux de 1990). Ces mesures ne sont nullement révélatrices du rapport entre les émissions et les activités économiques qui les génèrent. Elles sont abstraites et n'aident pas à comprendre les enjeux dont il faut tenir compte lorsqu'on impose des limites ou des plafonds aux émissions de gaz à effet de serre.

En 1993, le produit intérieur brut canadien était de l'ordre de 710 milliards de dollars, et les émissions d'environ 460 mégatonnes de dioxyde de carbone. Ainsi, en moyenne, chaque milliard de dollars lié à une activité économique a généré environ 0,64 mégatonne de dioxyde de carbone; autrement dit, en moyenne, **une activité qui représente de 1,56 milliard de dollars génère une mégatonne de dioxyde de carbone.**

Dans le cadre de ses récents ateliers de vulgarisation, le groupe de travail sur le changement climatique a estimé qu'en l'an 2000 les émissions canadiennes atteindraient un niveau de 12 % supérieur à celui de 1990. Cet écart correspond à 57 mégatonnes de dioxyde de carbone. **Le fait de limiter, selon le calcul utilisé ici, les émissions au niveau de 1990 suppose l'élimination d'émissions générées par des activités économiques d'une valeur de 89 milliards de dollars** (cette somme équivaut aux activités liées à 30 projets semblables au projet Hibernia). Ces chiffres et ces associations donnent une image concrète des facteurs et des enjeux qui entrent en ligne de compte lorsqu'on fixe un niveau précis pour les émissions de gaz à effet de serre. Étant donné que l'économie canadienne croît à un taux de 3 % à 4 %,

le PIB connaîtra une croissance annuelle de 20 à 30 milliards de dollars. Il faudrait éliminer les émissions générées par cette croissance (c'est-à-dire de 13 à 20 Mt de dioxyde de carbone) pour simplement se maintenir au niveau actuel.

L'idée de fixer un niveau aux émissions de gaz à effet de serre est incompatible avec une économie croissante et dynamique.

2. Amélioration continuelle du rendement énergétique dans les pays développés

Des données fournies par le Conseil mondial de l'énergie révèlent que les pays développés ont modifié la façon dont ils utilisaient l'énergie à mesure que leur économie se développait. On remarque que les pays accroissent l'intensité énergétique jusqu'à un niveau donné pour ensuite la décroître au rythme du développement. Cela semble le cas pour les pays membres du G7.

Au fil des décennies, les pays industrialisés ont continuellement accru le rendement énergétique, du point de vue de l'intensité énergétique et de la consommation d'énergie primaire.

Intensité énergétique (combustion de provenance commerciale)

Intensité énergétique

Royaume-Uni
États-Unis
Allemagne de l'Ouest
France
Japon
Pays en développement

L'INTENSITÉ EST MESURÉE EN ÉQUIVALENTS DE BARILS DE PÉTROLE NÉCESSAIRES À LA PRODUCTION DE 1000 $ (US) DE PIB.

Source : Conseil mondial de l'énergie

Figure 1. L'intensité énergétique a diminué dans les pays développés.

Énergie primaire (y compris le bois) en fonction d'un PIB constant

USA
UK
Allemagne
France
Japon

Source : Conseil mondial de l'énergie

Figure 2. La consommation d'énergie primaire par unité de PIB a également diminué.

Le Canada a connu une situation semblable à celle des autres pays du G7. Selon des statistiques de Ressources naturelles Canada, entre 1960 et 1990, l'intensité énergétique semble avoir baissé pendant chaque décennie, alors que les conditions du marché de l'énergie ont varié considérablement.

Changement annuel (%)

Figure 3. Au Canada, la consommation d'énergie finale par unité de PIB a diminué parallèlement aux cycles du prix de l'énergie.

Source : Ressources naturelles Canada

Étant donné le rapport étroit qui existe entre les émissions de gaz à effet de serre et la production et la consommation d'énergie, il semble évident que, dans les pays développés, le taux d'émissions de ces gaz par unité de produit intérieur brut ait chuté au même rythme que

l'intensité énergétique. On mesure souvent la consommation d'énergie au Canada par habitant. Une telle méthode n'est pas pertinente au Canada, compte tenu du contexte économique. En outre, malgré le climat rigoureux et les importantes distances des marchés, la production économique par habitant est relativement élevée et croît plus rapidement que la consommation d'énergie. Le Canada a dû utiliser efficacement l'énergie pour demeurer un grand pays commerçant.

La dynamique des économies développées et la concurrence entre les entreprises et les industries sur le marché mondial représentent les moteurs fondamentaux du rendement énergétique. Il semble que les variables liées à la concurrence industrielle soient plus importantes que le prix de l'énergie en soi pour ce qui est de leur influence sur l'efficacité énergétique, celle-ci n'a cessé d'augmenter, malgré les fluctuations des prix de l'énergie au cours des dernières décennies.

Intensité énergétique
(1975 = 100)

Prévision

Niveau actuel

Source : AIE

Figure 4 : Au début des années 1990, l'intensité énergétique était toujours à la baisse dans les pays membres de l'OCDE.

Au cours des dernières décennies, l'accroissement de l'efficacité énergétique a entraîné la réduction des émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB. Le Canada s'emploie à réduire les taux d'émissions depuis des dizaines d'années, sans imposer de taxes ni de règlements coûteux et controversés visant à restreindre la consommation de combustibles fossiles. Les taux d'émissions de gaz à effet de serre devraient continuer de diminuer, à condition que les entreprises et les industries demeurent compétitives et puissent réduire leurs prix en fonction des exigences du marché. **Pousser l'économie canadienne à évoluer dans le sens où elle le fait déjà ne servirait qu'à accroître les coûts et à ralentir le progrès.**

Émissions de dioxyde de carbone attribuables à la consommation de combustibles fossiles au Canada (de 1958 à 1992)

Source : Environnement Canada

Figure 5. Les émissions de dioxyde de carbone par unité de PIB continuent de décroître au Canada.

3. Établissement d'objectifs qui offrent des possibilités et créent des liens puissants

L'objectif ultime de la Convention-cadre sur les changements climatiques et l'énoncé le plus limpide de l'intention première du Canada au chapitre de la protection de l'atmosphère consistent à «empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique» (article 2).

Nous pouvons affirmer avec certitude que le secteur industriel canadien et les industries charbonnières appuient l'objectif ultime de la Convention-cadre.

Le gouvernement canadien a choisi d'axer son plan d'action sur un objectif national qui illustre ses buts premiers. Cependant, la façon dont les responsables gouvernementaux ont énoncé cet

objectif a scindé le pays en factions provinciales, régionales et sectorielles. Des divisions similaires sont nées à l'échelon mondial.

Selon le vieil adage, un problème bien formulé est à moitié résolu. L'énoncé de l'objectif qui appuie l'engagement du Canada empêche la réalisation de ce dernier. On ne saurait atteindre un objectif sans la participation d'intervenants engagés envers un résultat particulier qui leur est profitable. Il s'agit essentiellement d'exprimer le résultat souhaité d'une manière qui expose à la plupart des intervenants, voire à tous, la façon dont ils peuvent en tirer parti. Compte tenu de la formulation actuelle de l'engagement du Canada, des entreprises, des secteurs, des segments de l'industrie et des régions entières y voient non une possibilité, mais une menace.

Les entreprises sont résolument engagées à vaincre d'elles-mêmes la concurrence sur les marchés. Le fait de reformuler l'objectif national permettrait d'intégrer leur engagement aux intentions premières du gouvernement canadien en matière de protection de l'atmosphère.

L'engagement de notre pays est exprimé par un objectif articulé d'une manière qui nous empêche d'élaborer un plan d'action national réalisable. Ironiquement, l'objectif de limiter les émissions de gaz à effet de serre à un niveau donné constitue un obstacle au progrès, puisque le sentiment qu'il engendre, c'est-à-dire qu'une telle mesure sera beaucoup plus coûteuse que profitable, nuit à la participation. Sur la scène internationale, l'idée d'imposer un plafond aux émissions nationales est pour le moins controversée.

Modifier la formulation de l'objectif national du Canada permettrait :

- de respecter l'intention première du gouvernement canadien, c'est-à-dire protéger l'atmosphère;
- de rallier d'autres intérêts à l'idée d'un programme national;
- de susciter la collaboration plutôt que de provoquer la division;
- d'obtenir l'appui d'autres pays qui rejettent l'idée d'une limite aux émissions;

- de proposer un objectif susceptible de profiter à des intérêts plus nombreux et ainsi obtenir des résultats plus importants.

On devrait reformuler l'objectif du Canada en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour qu'il vise un processus continuel de réduction du taux d'émissions et d'accroissement de l'efficacité énergétique. La restructuration de l'objectif éliminera immédiatement la régression et les limites apparentes pour leur substituer une vision fondée sur les possibilités et la croissance efficace.

L'engagement du Canada à l'égard de la croissance économique le conduit inévitablement à accroître les émissions absolues de gaz à effet de serre dans l'avenir immédiat. Il a une possibilité de réduire les émissions par unité de PIB dans une économie en expansion. **Si d'autres nations, particulièrement les pays en développement, comprennent qu'il est possible de favoriser la croissance économique tout en réduisant le taux des émissions, on aura fait de grands progrès dans le sens d'une réduction des émissions à l'échelle mondiale.** En fin de compte, des intérêts plus variés collaboreront vers un objectif commun, bien que leur motivation première ne soit pas nécessairement la même.

Le remaniement de l'objectif créera des possibilités qui pourront à leur tour entraîner des progrès concrets. En outre, le nouvel objectif donnera plus de souplesse pour suivre l'évolution de la compréhension du climat de la Terre et s'adapter aux progrès inévitables de la climatologie.

Le Canada jouit d'une possibilité unique en ce sens qu'il peut restructurer l'engagement national de manière à susciter une plus grande participation au Canada et à l'étranger, et ainsi jouer un rôle de véritable chef de file.

Résumé

Dans le présent mémoire, nous avons examiné les trois éléments suivants du point de vue de l'ACC sur les émissions de gaz à effet de serre :

1. Les émissions de gaz à effet de serre devraient être liées directement à l'activité économique qui les engendrent, afin d'illustrer concrètement les conséquences économiques de la limitation des émissions.

2. Depuis des décennies, les pays développés, y compris le Canada, accroissent le rendement énergétique et font baisser l'intensité. Ainsi, dans ces pays, les émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB connaissent depuis longtemps une baisse constante. C'est surtout le marché concurrentiel qui a motivé l'innovation, l'ingéniosité et la créativité grâce auxquelles on a tellement accru le rendement énergétique. Même en l'absence de nouveaux règlements et de nouvelles taxes, le Canada devrait continuer d'accroître l'efficacité et ainsi répondre aux exigences du marché mondial.

3. Bien que l'objectif ultime de la Convention-cadre sur les changements climatiques et l'intention première du gouvernement canadien, c'est-à-dire la protection de l'atmosphère, reçoivent un appui considérable, l'objectif national du Canada s'insère dans une structure qui empêche sa réalisation. Le fait de reformuler l'objectif d'une manière qui suscite la collaboration de partenaires canadiens et étrangers permettra d'harmoniser des intérêts divers et donc de réaliser des progrès plus importants. Le Canada devrait restructurer son objectif national afin qu'il permette d'accroître le rendement énergétique tout en réduisant l'intensité énergétique et donc de faire baisser les émissions de gaz à effet de serre.

L'**Association charbonnière canadienne** représente les entreprises du secteur de l'extraction du charbon, les entreprises ferroviaires, les ports, quelques-unes des compagnies d'électricité qui utilisent du charbon ainsi que les fournisseurs de produits et de services aux industries canadiennes. L'industrie du charbon contribue annuellement pour environ 3 milliards de dollars à l'économie canadienne; en outre, elle représente 10 000 emplois directs et 20 000 emplois indirects. Neuf des dix provinces canadiennes participent d'une manière plus ou moins intense à la production et à la consommation de charbon.

Le mémoire a été rédigé par des membres du comité national des affaires environnementales et par le personnel de l'ACC.

Association charbonnière canadienne
502, 205 Ninth Avenue SE
Calgary (Alberta) Canada
T2G 0R3
Téléphone : (403) 262-1544
Télécopieur : (403) 265-7604

Government Publications

Document: 830-527/010

JOINT MEETING OF ENVIRONMENT AND ENERGY MINISTERS



Backgrounder: Voluntary Climate Change Challenge and Registry Program

Federal

BATHURST, New Brunswick
November 8, 1994

BACKGROUNDER

VOLUNTARY CLIMATE CHANGE CHALLENGE AND REGISTRY PROGRAM

To date, 75 companies have already pledged to be part of Canada's voluntary climate change program.

WHAT IS IT?

The Voluntary Climate Change Challenge and Registry Program is a national initiative that challenges Canadian organizations to voluntarily take actions to limit or reduce net greenhouse gas emissions. The Voluntary Challenge is a joint initiative of the federal and provincial governments, and is supported by Canadian industry. It is an element of Canada's National Action Program on Climate Change. It is designed to complement other existing voluntary activities such as the Canadian Industry Program for Energy Conservation (CIPEC).

This program invites Canadian organizations to express their intention to participate and develop action plans to address climate change. A registry, established by the federal and provincial governments, will record those commitments, plans and the reductions achieved.

WHO CAN PARTICIPATE?

The challenge is directed towards all Canadians but is primarily designed to stimulate industry, governments and public institutions to take action. Organizations and individuals can jointly submit action plans.

WHAT ACTIVITIES ARE ENCOURAGED?

The program is primarily directed at activities that reduce or limit emissions of greenhouse gases and\or to protect and enhance greenhouse gas reservoirs and sinks. It also includes actions that address climate change through other means, such as: education, training, or research and development or adaptation.

HOW DOES THE PROGRAM WORK?

The Voluntary Challenge and Registry Program seeks to broaden awareness of the need and opportunity to take action to avoid or limit net greenhouse gas emissions by stimulating activities and publicizing plans and their successes. Organizations will be recognized for their

actions and accomplishments and encouraged to adopt effective initiatives to address climate change.

The registry will record specific achievements for organizations and will also be used to assess the voluntary response to the challenge of limiting greenhouse gas emissions.

The main elements of the program are:

- Responding to the challenge
- Registering commitments and action plans
- Reporting actions; and
- Recording reductions

- 30 -

Further information please contact:

Sue Kirby
Natural Resources Canada
(613) 996-6474

Doug Russell
Environment Canada
(819) 997-1924

John Donner
Alberta Energy
(403) 427-5200

Governm
Publica

Document : 830-527/010
Traduction du Secrétariat

RÉUNION CONJOINTE DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Document de référence : Programme Défi-climat
et registre volontaire

Fédéral



BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 8 novembre 1994

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

PROGRAMME DÉFI-CLIMAT ET REGISTRE VOLONTAIRE

Jusqu'ici, 75 entreprises se sont engagées à faire partie du programme canadien Défi-climat et registre volontaire.

LE PROGRAMME

Le programme Défi-climat et registre volontaire est une initiative nationale qui met les organismes canadiens au défi de prendre volontairement des mesures pour limiter ou réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre. C'est une entreprise conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux, appuyée par l'industrie canadienne, qui fait partie du Programme d'action national du Canada en matière de changement climatique. Il est destiné à compléter d'autres initiatives volontaires actuelles, comme le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne (PEEIC).

Dans le cadre de ce programme, on invite les organismes canadiens à annoncer leur intention de participer et de mettre sur pied des plans d'action visant le changement climatique. On recueillera dans un registre, établi par les gouvernements fédéral et provinciaux, ces engagements et plans, ainsi que les réductions réalisées.

LES PARTICIPANTS

Le défi est lancé à tous les Canadiens, mais vise surtout à inciter l'industrie, les gouvernements et les institutions publiques à prendre des mesures. Les organismes et individus peuvent présenter des plans d'action conjoints.

LES ACTIVITÉS ENCOURAGÉES

Le programme vise avant tout les activités permettant de réduire ou de limiter les émissions de gaz à effet de serre, ou de protéger et d'accroître les réservoirs et puits de gaz à effet de serre, ou les deux. Il s'intéresse aussi aux mesures qui s'attaquent au changement climatique sur d'autres fronts : éducation, formation, recherche et développement, adaptation, etc.

LA STRATÉGIE

Le programme Défi-climat et registre volontaire a pour but de sensibiliser davantage à la nécessité et à la possibilité de prendre des mesures pour éviter ou limiter les émissions nettes de gaz à effet de serre, en faisant naître des activités et en rendant publics les plans et leurs succès. Les organismes recevront le crédit de leurs actes et de leurs réalisations, et seront encouragés à mettre en place des initiatives efficaces de lutte contre le changement climatique.

On portera les réalisations particulières des organismes au registre, qui sera en outre utilisé pour évaluer les réactions volontaires au défi qu'est la limitation des émissions de gaz à effet de serre.

Le programme a essentiellement pour but de :

- faire relever le défi;
- enregistrer les engagements et plans d'action;
- faire rapport sur les mesures;
- enregistrer les réductions réalisées.

-30-

Renseignements supplémentaires :

Sue Kirby
Ressources naturelles Canada
(613) 996-6474

Doug Russell
Environnement Canada
(819) 997-1924

John Donner
Ministère de l'Énergie de l'Alberta
(403) 427-5200

Document: 830-527/011

JOINT MEETING OF ENVIRONMENT AND ENERGY MINISTERS

Backgrounder: Summary of Current
Scientific Understanding Regarding Climate Change

Federal

BATHURST, New Brunswick
November 8, 1994

BACKGROUNDER

SUMMARY OF CURRENT SCIENTIFIC UNDERSTANDING REGARDING CLIMATE CHANGE

* Effects of Increased Greenhouse Gas Concentrations

- The international community of scientists agrees and has recently confirmed that increased greenhouse gas concentrations will cause major climate change, and that the science of climate change supports action.

- Models developed to describe and simulate the climate system indicate global temperatures will likely warm by 1.5 to 4.5°C with a doubling of carbon dioxide concentrations; such a warming is likely to occur within the next century. A warming of this magnitude and rate would be unprecedented in human history.

- There is uncertainty about how processes within the climate system (e.g. water vapour concentrations, cloud cover and characteristics, ocean circulation, snow and ice cover) will amplify or decrease these estimates.

* The Natural Greenhouse Effect and Greenhouse Gases

- There is a natural greenhouse effect caused by the presence of water vapour, carbon dioxide, methane and other trace gases in the atmosphere. This natural effect keeps the earth's surface about 33°C warmer than if it were absent.

- Carbon dioxide concentrations have increased approximately 25 per cent during the past 200 years, and are presently increasing at 0.5 per cent per year. Meanwhile, methane concentrations have more than doubled since 1800. Such concentrations are higher than any level detected in analyses of 250,000 years of data extracted from the polar ice cap.

- Human emissions of carbon dioxide into the atmosphere from combustion of fossil fuels for energy are well documented, and have increased rapidly from approximately 1.8 billion tonnes/year in 1900 to 22 billion tonnes per year today.

  Emissions from deforestation and land degradation are less well documented, but are believed to add another 2 to 8 billion tonnes per year. About 50 per cent of these emissions appears to be taken up into the oceans and land ecosystems, with the remainder accumulating in the atmosphere

* Global Observed Temperature Trends

- There is clear evidence from climatological records that the earth's average surface temperatures (over land and oceans) have warmed by 0.3°C to 0.6°C during the past century. The 11 warmest years during this period have all occurred during the last 15 years.

- Increased concentrations of sulphate aerosols in the northern hemisphere during recent decades (from industrial sources) are believed to have caused regional cooling influences on climate which may have partially masked the full effects of increased greenhouse gas concentrations to date.

.../2

- Observed temperature increases are consistent with model projections of the combined effects of past increases in greenhouse gas and aerosol concentrations, but are still within the natural range of climate variability observed over the past 1000 years.

* Canadian Climate Under Doubled Carbon Dioxide

- Results from climate models agree that climate change will be amplified in polar regions in winter, and will be greater year-round in interior continental regions than over coastal areas. They also suggest that interior continental regions of North America and Eurasia will become drier in summer.

- Models project an increase in temperatures in southern Canada of 4-6°C in summer and 6-8°C in winter. Arctic regions could warm even more in winter. Most model projections also suggest drier summer conditions for the Canadian Prairies, Ontario, and southern Quebec.

- These regional characteristics of global climate change, particularly with respect to precipitations and soil moisture, are, as yet, based upon projections.

* Socio-economic Implications for Canada

- Major changes in regional weather patterns and frequency and severity of extreme weather events will have significant impact on Canadian ecosystems and socio-economic activities.

- Numerous studies, using a range of global warming scenarios, suggest socio-economic activities such as water resource management, forest management, agriculture, and marine transportation will be particularly vulnerable to the effects of global warming.

- Some impacts, particularly those related to decreased water resources and natural ecosystem response, may be very problematic; the ability to effectively adapt to these changes will depend on the rate of climate change and the level of anticipatory action taken. Other impacts, such as longer growing seasons and milder winters, have the potential to be beneficial.

-30-

Further information:

Henry Hengeveld
Environment Canada
(416) 739-4323

(Également disponible en français)

Document: 830-527/011

RÉUNION CONJOINTE DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Fiche d'information:
Résumé de l'état des connaissances
concernant les changements climatiques

Fédéral

BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 8 novembre 1994

FICHE D'INFORMATION

RÉSUMÉ DE L'ÉTAT DES CONNAISSANCES
CONCERNANT LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

* Effets de l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre

- La communauté scientifique internationale a récemment convenu que l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre occasionnera de grands changements climatiques et qu'il faut agir, sur la foi des données scientifiques concernant ce genre de changements.

- Les modèles établis pour décrire et simuler le système climatique indiquent que les températures planétaires augmenteront probablement d'entre 1,5 et 4,5 °C si la concentration de dioxyde de carbone (CO_2) double, ce qui risque de survenir dans le siècle prochain. Un réchauffement aussi important et rapide serait sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

- On ne sait pas très bien comment certains phénomènes du système climatique (p. ex., la concentration de vapeur d'eau, la couverture et les caractéristiques des nuages, la circulation océanique, le couvert de neige et de glace) changeront, à la hausse ou à la baisse, les estimations.

* L'effet de serre naturel et les gaz à effet de serre

- Un effet de serre naturel est produit par la présence de vapeur d'eau, de dioxyde de carbone, de méthane et d'autres gaz à l'état de traces dans l'atmosphère. Cet effet naturel réchauffe la surface de la Terre d'environ 33 °C.

- La concentration de dioxyde de carbone a augmenté d'environ 25 % au cours des deux cents dernières années, et s'accroît actuellement d'environ 0,5 % par an. La concentration de méthane a plus que doublé depuis 1800. Ces concentrations sont les plus élevées depuis 250 000 ans, d'après l'analyse de la calotte polaire.

  Les émissions de dioxyde de carbone dans l'atmosphère qui résultent du brûlage de combustibles fossiles dont les humains tirent de l'énergie sont bien connues. Elles ont augmenté rapidement, passant d'environ 1,8 milliard de tonnes par an en 1900 à 22 milliards de tonnes par an aujourd'hui. Les émissions provenant de la déforestation et de la dégradation du sol sont moins bien expliquées, mais on croit qu'elles ajoutent entre 2 et 8 milliards de tonnes par an. Environ 50 % de ces émissions pénètrent les océans et les écosystèmes terrestres, tandis que le reste s'accumule dans l'atmosphère.

.../2

* Tendances observées de la température planétaire

- Les données climatologiques démontrent que les températures moyennes à la surface de la Terre (au-dessus du sol et des océans) se sont réchauffées d'entre 0,3 et 0,6 °C au cours du dernier siècle. Les 11 années les plus chaudes sont toutes survenues au cours des 15 dernières années.

  On croit que l'augmentation des aérosols sulfatés (de sources industrielles) dans l'hémisphère nord au cours des dernières décennies a entraîné un refroidissement régional qui aurait masqué en partie les incidences de l'accroissement des gaz à effet de serre jusqu'ici.

- Les augmentations observées de la température s'accordent avec les prévisions par modèle des incidences combinées des gaz à effet de serre et des aérosols, mais elles se situent encore dans la fourchette naturelle des variations climatiques connues depuis mille ans.

* Le climat canadien sous l'effet d'une concentration doublée de CO_2

- Selon les modèles, les changements climatiques seront amplifiés en région polaire l'hiver, et seront plus importants à l'intérieur des continents que sur les côtes toute l'année durant. Il semblerait aussi que les régions continentales intérieures de l'Amérique du Nord et de l'Eurasie seront plus sèches à l'été.

- Les modèles prédisent pour le sud du Canada des températures plus élevées d'entre 4 et 6 °C l'été et d'entre 6 et 8 °C l'hiver. Les régions arctiques pourraient se réchauffer encore plus à l'hiver. La plupart des prévisions par modèle suggèrent des étés plus secs dans les Prairies, en Ontario et dans le sud du Québec.

- Les caractéristiques régionales des changements climatiques planétaires, en particulier pour ce qui est des précipitations et de l'humidité du sol, demeurent des projections.

* Conséquences socio-économiques possibles pour le Canada

- De grands changements dans les situations météorologiques régionales et dans la fréquence et la rigueur des phénomènes météorologiques extrêmes auront des effets importants sur les activités socio-économiques et les écosystèmes canadiens.

.../3

- De nombreuses études, envisageant une gamme de scénarios de réchauffement climatique, laissent entendre que des activités socio-économiques comme la gestion des ressources en eau, l'aménagement des forêts, l'agriculture et les transports maritimes seront particulièrement vulnérables aux effets du réchauffement.

- Certains effets, notamment la réduction des ressources en eau et la réaction des écosystèmes naturels, pourraient causer beaucoup de problèmes. La capacité de bien s'adapter aux changements dépendra du rythme où ceux-ci se produiront et de l'importance des mesures d'anticipation prises. D'autres effets, comme la prolongation des saisons de croissance et l'adoucissement des hivers, pourraient être profitables.

-30-

Renseignements :

Henry Hengeveld
Environnement Canada
(416) 739-4323

(Also available in English)

Gov
Pub

Document: 830-527/016

JOINT MEETING OF ENVIRONMENT AND ENERGY MINISTERS

Communique

Conference



BATHURST, New Brunswick
November 8, 1994

FOR IMMEDIATE RELEASE

ENVIRONMENT AND ENERGY MINISTERS HOLD SECOND ANNUAL MEETING TO ADDRESS AIR QUALITY ISSUES

BATHURST, N.B. — November 8, 1994 — Canada's environment and energy ministers, meeting jointly in Bathurst, New Brunswick today:

- received a Report on Options for a National Action Program on Climate Change
- agreed to consult with stakeholders to determine the next steps in the national smog action plan, and
- endorsed a statement of intent to prepare a long-term strategy on acid rain.

Climate Change

Ministers received a Report on Options for a National Action Program on Climate Change which contains measures that could be included in Canada's National Action Program. They noted that many measures held promise to reduce greenhouse gas emissions, notably those in the Voluntary Challenge and Registry Program on Climate Change, and energy efficiency initiatives in several sectors.

Ministers noted with appreciation the contribution of industry, environmental groups and other Canadians in the development of the specific measures.

Ministers reaffirmed the following Saskatoon statement: " Proceed with the development of options that will meet Canada's current commitment to stabilize greenhouse gas emissions by the year 2000 and to develop sustainable options to achieve further progress in the reduction of emissions by the year 2005. "

Ministers agreed to work together to develop a National Action Program to be tabled at the first meeting of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change in April 1995. Ministers also agreed to return to their respective governments and determine the full range of options. They instructed their officials to draft a National Action Program which outlines the strategic direction Canada will follow. The Ministers instructed that the draft program be ready for their approval in February 1995.

- more -

Ministers challenged Canadian industry, public organizations and each other to participate in the Voluntary Challenge and Registry Program on Climate Change as part of Canada's National Action Program.

Smog

Ministers reconfirmed their commitment to reducing smog levels to protect the health of Canadians and the environment. Smog remains a problem in a number of both heavily populated and rural areas of Canada. Further emission reductions are required in Canada and reductions in flows of smog causing pollutants from the United States are also necessary. Ministers agreed to consult with stakeholders to develop next steps required to reach this objective and to present an updated strategy by April 1995.

Acid Rain

Ministers recognized the need to continue seeking acid rain reductions and to have a long-term strategy in place for managing sulphur dioxide emissions that cause acid rain, particularly in Eastern Canada. They endorsed a Statement of Intent to prepare the strategy for their consideration in 1997, including consideration of the need to further reduce emissions in both Canada and the United States. The strategy will be developed in consultation with industry and other stakeholders.

Ministers noted that climate change measures will have a significant impact on smog, acid rain and other air issues, and they instructed their officials to take a cross-cutting approach in seeking solutions to these problems in their future work.

- 30 -

For further information, please contact: Marcelle Mersereau
Chairperson
Canadian Council of Ministers of Environment

or

Doug Anguish
Chairman
Canadian Council of Energy Ministers

Governme
Publicati

Document: 830-527/016

RÉUNION CONJOINTE DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

Communiqué

LIBRARY
MAR 1 5 1995
University of Toronto

Conférence

BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 8 novembre 1994

LE 21 OCTOBRE 1994

LES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE TIENNENT LEUR SECONDE RÉUNION CONJOINTE ANNUELLE POUR SE PENCHER SUR LES QUESTIONS DE LA QUALITÉ DE L'AIR

BATHURST (N-B) -- 8 novembre 1994 -- Les ministres de l'environnement et de l'énergie du Canada, en réunion conjointe aujourd'hui à Bathurst, Nouveau-Brunswick:

- ont reçu un rapport sur les options portant sur un programme d'action national relatif au changement climatique
- ont convenu de consulter les intervenants pour déterminer les prochaines étapes à entreprendre dans le plan d'action national concernant le smog, et
- ont approuvé une déclaration d'intention de préparer une stratégie à long terme sur les pluies acides.

Le changement climatique

Les ministres ont reçu un rapport sur les options contenant des mesures qui pourraient être incluses dans le programme d'action national du Canada. Ils ont noté que plusieurs mesures promettent de réduire les émissions de gaz de serre, en particulier celles du programme Défi et enregistrement volontaires concernant le changement climatique et les initiatives d'économie d'énergie dans plusieurs secteurs.

Les ministres ont noté avec appréciation la contribution de l'industrie, des groupes environnementaux et d'autres Canadiens dans l'élaboration de mesures spécifiques.

Les ministres ont réitéré la déclaration suivante faite à Saskatoon, «Poursuivre l'élaboration de possibilités susceptibles de remplir l'engagement pris par le Canada en vue de stabiliser d'ici l'an 2000 les émissions de gaz à effet de serre et de trouver des solutions durables en vue de réduire les émissions encore davantage d'ici l'an 2005.»

Les ministres ont convenu de travailler ensemble à l'élaboration d'un programme d'action national qu'ils devraient déposer à la première réunion de la Conférence des Parties de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, en avril 1995. Les ministres ont aussi accepté de demander à leurs gouvernements respectifs de trouver un éventail complet de possibilités. Ils ont confié à leurs hauts fonctionnaires la responsabilité de rédiger une ébauche de programme d'action

... 2

national qui exposera l'orientation stratégique du Canada en matière de changement climatique. Les ministres ont dit qu'une ébauche de programme sera soumise à leur approbation en février 1995.

Les ministres ont lancé à l'industrie canadienne, aux organismes publics, et les uns aux autres, le défi de participer au programme Défi et enregistrement volontaires concernant le changement climatique dans le cadre du programme d'action national du Canada.

Le smog

Les ministres ont réitéré leur engagement afin de réduire les niveaux de smog pour protéger la santé des Canadiens et l'environnement. Le smog demeure un problème dans un certain nombre de régions du pays - des régions densément peuplées comme des régions rurales. Il faudra réduire encore davantage les émissions au Canada ainsi que réduire les polluants causant le smog en provenance des États-Unis. Les ministres ont convenu de consulter les intervenants pour déterminer les prochaines étapes et pour présenter une stratégie mise à jour d'ici avril 1995.

Les pluies acides

Les ministres ont reconnu qu'il était nécessaire de continuer à réduire les pluies acides et d'avoir une stratégie à long terme pour gérer les émissions de dioxyde de soufre qui causent les pluies acides, particulièrement dans l'est du Canada. Ils ont approuvé une Déclaration d'intention visant à préparer la stratégie qui leur sera soumise en 1997, y compris l'étude en vue de réduire encore davantage les émissions tant au Canada qu'aux États-Unis. La stratégie sera élaborée en consultation avec l'industrie et d'autres intervenants.

Les ministres ont noté que les mesures portant sur le changement climatique auront un impact important sur le smog, les pluies acides et d'autres questions atmosphériques, et ils ont donné instruction à leurs fonctionnaires d'adopter une approche multisectorielle lors de la recherche de solutions à ces problèmes dans leurs travaux futurs.

- 30 -

Renseignements:
Marcelle Mersereau
Présidente
Conseil canadien des ministres de l'environnement

Doug Anguish
Président
Conseil canadien des ministres de l'énergie

Governmet
Publicatio

Document: 830-528/011

1994 ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS OF THE ENVIRONMENT

Auditors, Financial Statements, Appointments

Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME)



BATHURST, New Brunswick
November 7, 1994

8 AUDITORS, FINANCIAL STATEMENTS, APPOINTMENTS
Chair

Recommendations

Adopt the audited financial statements for the year ending March 31, 1994 and auditors' report.

Adopt the report of the President.

Appoint Ernst & Young (Winnipeg office) as auditors for the 1994/95 fiscal year.

Elect the board of directors of the corporation.

Appoint the officers of the corporation.

Background

According to the by-laws of the corporation, Canadian Council of Ministers of the Environment Inc., several legal duties must be undertaken at the annual meeting.

Audited Financial Statements/Auditors' Report

The audited financial statements for the year ending March 31, 1994 were prepared by the accounting firm of Ernst & Young (Winnipeg office). The auditors' report, dated July 25, 1994, is included with the financial statements. The statements were circulated to the members of the Council of Ministers and the Deputy Ministers Committee in August 1994. A resolution, dated August 24, 1994, and signed by the members of the Board of Directors, approves the audited financial statements and recommends their presentation to the Members.

Report of the President

The Honourable Marcelle Mersereau, President of CCME, has written a report for 1993/94, describing CCME activities. This document is included in the 1993/94 annual report of the corporation.

Appointment of Auditors

The board of directors recommends Ernst & Young be re-appointed as auditors of the Corporation for the year ending March 31, 1995. Once the auditors have been appointed by the members, the board of directors will be authorized to fix their remuneration.

Election of Directors

In accordance with the CCME Inc. by-laws, the directors of the corporation are to be elected by the members of the corporation at the annual meeting. The following persons are proposed as directors of the corporation for 1994:

Donald G. Dennison, New Brunswick, 1994 Chair of Management Committee

Miriam McTiernan, Yukon, 1995 Chair of Management Committee

Richard Dicerni, 1996 Chair of Management Committee

Joe Handley, Northwest Territories, Chair of Strategic Planning Committee

Tom Gunton, British Columbia, Chair of Environmental Protection Committee

Liseanne Forand, Director General

Appointment of Officers

Officers of the corporation are to be appointed by the members at the annual meeting. It is proposed the following persons be appointed:

President: Mickey ~~Fi~~sher

Secretary: Liseanne Forand

Treasurer: Charlotte Hilton, CMA

Attachments

Audited financial statements, Canadian Council of Ministers of the Environment Inc., March 31, 1994.

Message from the President

Canadian Council of Ministers of the Environment Inc.

BALANCE SHEET

As at March 31

	1994 $	1993 $
ASSETS		
Current		
Cash	100,410	136,930
Accounts receivable	192,169	371,572
Short-term investments *[note 2]*	2,435,836	2,673,983
Prepaid expenses	18,287	22,542
Total current assets	2,746,702	3,205,027
Fixed		
Office furniture, fixtures and equipment *[note 2]*	1	1
	2,746,703	3,205,028
LIABILITIES AND SURPLUS		
Current		
Accounts payable and accrued liabilities	913,884	1,085,481
Surplus *[note 3]*	1,483,311	1,792,007
Reserve *[note 4]*	349,508	327,540
	2,746,703	3,205,028

See accompanying notes

On behalf of the Canadian Council of Ministers of the Environment Inc.

President

Canadian Council of Ministers of the Environment Inc.

STATEMENT OF REVENUE AND EXPENDITURE

Year ended March 31

	1994 Budget $	1994 Actual $	1993 Actual $
	(unaudited)		
REVENUE			
Contributions *(note 5)*	2,784,600	2,784,600	3,094,000
Interest	40,000	187,140	185,072
Total revenue	2,824,600	2,971,740	3,279,072
EXPENDITURE			
Secretariat			
Salaries and benefits	741,000	728,910	718,052
Administration and other *(Schedule 1)*	479,000	399,606	324,286
	1,220,000	1,128,516	1,042,338
Major projects *(Schedule 2)*	1,010,000	776,837	662,060
Environmental Protection Committee			
Task Group projects *(Schedule 3)*	1,212,000	448,087	147,771
Meetings	5,000	2,372	2,812
	1,217,000	450,459	150,583
Strategic Planning Committee			
Task Group projects *(Schedule 3)*	740,000	642,181	300,681
Meetings	5,000	2,635	2,742
	745,000	644,816	303,423
Prior year projects *(Schedule 4)*	—	257,840	302,580
Total expenditure	4,192,000	3,258,468	2,460,984
Excess (deficiency) of revenue over expenditure	(1,367,400)	(286,728)	818,088

See accompanying notes

Canadian Council of Ministers of the Environment Inc.

STATEMENT OF SURPLUS

Year ended March 31

	1994 $	1993 $
Balance, beginning of year	**1,792,007**	992,459
Excess (deficiency) of revenue over expenditure	**(286,728)**	818,088
Allocation to reserve	**(21,968)**	(18,540)
Balance, end of year *[note 3]*	**1,483,311**	1,792,007

STATEMENT OF RESERVE

Year ended March 31

	1994 $	1993 $
Balance, beginning of year	**327,540**	309,000
Allocation from surplus	**21,968**	18,540
Balance, end of year *[note 4]*	**349,508**	327,540

See accompanying notes

NOTES TO FINANCIAL STATEMENTS

March 31, 1994

1. STATUS AND NATURE OF ACTIVITIES

The Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) provides a forum for discussion and joint action on environmental issues of national, international and global importance.

Consisting of all of Canada's environment ministers, supported by a secretariat in Winnipeg, CCME brings all jurisdictions together in a co-operative effort to discuss environmental issues, exchange information and expertise, make decisions and establish policy for work to be carried out under the auspices of CCME.

2. SIGNIFICANT ACCOUNTING POLICIES

The financial statements have been prepared by CCME management in accordance with accounting principles generally accepted in Canada ("Canadian GAAP"). The financial statements have, in management's opinion, been prepared using careful judgement within reasonable limits of materiality.

Fixed Assets and Leasehold Improvements

Fixed assets and leasehold improvements are charged to expenditure in the year of purchase. During the year, $18,241 (1993 - $20,072) of fixed assets and $Nil (1993 - $2,849) of leasehold improvements were expensed.

Short-term investments

Short-term investments are carried at cost which approximates market value. Interest is accrued on investments as it is earned.

3. SURPLUS

The surplus of $1,483,311 (1993 - $1,792,007) includes amounts allocated for specific projects to be undertaken in future years, as Schedules 2, 3 and 4 illustrate. The allocations have been summarized as follows:

	1994 $	1993 $
Major Projects	**27,000**	177,900
Environmental Protection Committee projects and task groups	**256,145**	145,000
Strategic Planning Committee projects and task groups	—	44,000
	283,145	366,900

NOTES TO FINANCIAL STATEMENTS

March 31, 1994

4. RESERVE

The reserve of $349,508 (1993 - $327,540) represents amounts allocated for future contingent or non-budgeted expenses. Investment income earned on these funds is calculated and allocated to the reserve account.

5. CONTRIBUTIONS

	1994 Budget $	1994 Actual $	1993 Actual $
	[unaudited]		
Government of Canada	927,273	**927,273**	1,030,302
Ontario	686,125	**686,125**	746,513
Quebec	468,927	**468,927**	527,498
British Columbia	223,325	**223,325**	234,443
Alberta	173,202	**173,202**	194,341
Manitoba	74,349	**74,349**	86,374
Saskatchewan	67,387	**67,387**	83,289
Nova Scotia	61,261	**61,261**	70,950
New Brunswick	49,287	**49,287**	58,611
Newfoundland	38,706	**38,706**	46,272
Prince Edward Island	8,911	**8,911**	9,254
Northwest Territories	3,898	**3,898**	4,229
Yukon	1,949	**1,949**	1,924
	2,784,600	**2,784,600**	3,094,000

6. LEASE COMMITMENTS

CCME is committed to make minimum annual rental payments under various leases as follows:

	$
1995	51,802
1996	58,963

The Province of Manitoba reimburses CCME for rental of the premises in the amount of $45,892 per year. The Province also reimburses CCME for property taxes and common area costs. The total reimbursement during the year was $80,606 (1993 - $78,536).

7. SUPPLEMENTARY CONTRIBUTIONS

CCME received supplementary funding in 1993/94 for specific projects. With the exception of the Compost Sampling Project partially funded by Agriculture Canada, all the supplementary funding was received from Environment Canada as follows:

	$
Hazardous Waste Inventory -	
Apogee Research International Inc.	35,700
Water Quality Guideline Database -	
Stone Environmental Systems	10,700
Compost Sampling Protocols & Parameters -	
Bureau de normalisation due Quebec (BNQ)	11,261
Orphan Sites Liability Workshop -	
Inter-Group Consultants Inc.	5,000
	62,661

CCME records expenditures net of the supplemental funding.

8. EMERGING ISSUES

CCME allocates funds for examining priority issues unidentified at the time workplans are approved. Schedule 3 shows the use of emerging issues funds by the Environmental Protection and Strategic Planning Committees.

9. ECONOMIC DEPENDENCE

The continued operations of the Canadian Council of Ministers of the Environment are dependent upon the continued funding from territorial, provincial and federal jurisdictions.

10. STATEMENT OF CASH FLOWS

A statement of cash flows has not been prepared as it provides no additional information.

ADMINISTRATION AND OTHER EXPENDITURE

Year ended March 31

	1994 Budget $	1994 Actual $	1993 Actual $
	[unaudited]		
Overhead	215,000	195,277	201,872
Province of Manitoba - rent subsidy *[note 6]*	(85,000)	(80,606)	(78,536)
Travel	128,000	121,463	101,942
Professional services	30,000	13,457	17,381
Communications	85,000	50,414	22,150
Staff Development/Training	10,000	21,202	12,125
Meetings	65,000	47,971	31,674
Task Group administration	31,000	30,428	15,678
	479,000	399,606	324,286

See accompanying notes

MAJOR PROJECTS

Year ended March 31

	1994 Budget $	1994 Actual $	Carry over to 1994/95 $	1993 Actual $
	[unaudited]		*[unaudited]*	
National Packaging Protocol				
Data base	770,000	**555,229**	—	445,965
Communications	30,000	**2,893**	27,000	94,006
	800,000	**558,122**	27,000	539,971
NOx/VOC Management Plan	210,000	**218,715**	—	122,089
	1,010,000	**776,837**	27,000	662,060

See accompanying notes

STEERING COMMITTEES - TASK GROUPS AND PROJECTS

Year ended March 31

	1994 Budget $	1994 Actual $	Carry over to 1994/95 $	1993 Actual $
	[unaudited]		*[unaudited]*	
ENVIRONMENTAL PROTECTION				
Waste Management	249,000	**81,119**	109,845	9,055
Hazardous Waste	140,000	**70,950**	102,300	—
Leaking Storage Tanks	15,000	**—**	10,000	—
Contaminated Sites Remediation	76,000	**18,417**	10,000	—
Water Quality Guidelines	185,000	**50,070**	—	9,716
Atmospheric Issues	447,000	**179,680**	—	85,720
Emerging Issues *[note 8]*	100,000	**—**	24,000	—
Publications and reprints	—	**23,552**	—	27,237
Water Conservation Projects	—	**10,635**	—	8,263
Packaging Stewardship	—	**5,807**	—	7,780
ARET	—	**7,857**	—	—
	1,212,000	**448,087**	256,145	147,771
STRATEGIC PLANNING				
Environmental Scan	120,000	**146,283**	—	35,558
Economic Instruments	—	**—**	—	12,500
State of the Environment Reporting	115,000	**120,503**	—	29,301
Improved Decision-Making	—	**3,453**	—	48,962
Economic Integration	50,000	**22,924**	—	38,995
Environmental Education	—	**—**	—	404
UNCED	55,000	**54,259**	—	53,441
Biodiversity Convention	150,000	**111,934**	—	30,099
Environmental Liability	50,000	**44,362**	—	51,421
Aboriginal Issues	50,000	**—**	—	—
Emerging Issues *[note 8]*	150,000	**—**	—	—
Projet de Societe	—	**70,970**	—	—
Harmonization	—	**67,493**	—	—
	720,000	**642,181**	—	300,681

See accompanying notes

PRIOR YEAR PROJECTS

Year ended March 31

	Approved carry over to 1993/94 $	1994 Actual $
	[unaudited]	
1992/93 PROJECTS		
Environmental Protection		
Atmospheric Issues	**65,000**	25,901
Waste Management Task Group	**40,000**	7,226
Water Quality Guidelines	**40,000**	40,000
	145,000	73,127
Strategic Planning		
Economic Instruments	**14,000**	14,000
State of Environmental Reporting	**15,000**	4,290
Aboriginal Issues	**15,000**	—
	44,000	18,290
Major Projects		
National Packaging Protocol	**90,000**	78,523
NOx/VOC Management Plan	**87,900**	87,900
	177,900	166,423
	366,900	257,840

See accompanying notes



In this period of rationalization and restraint, it is imperative that all governments work together to ensure a consistent and high level of environmental protection across Canada. Through CCME's Harmonization initiative, environment ministers expect to accomplish exactly that.

Last November, the Council of Ministers said harmonization should be CCME's top priority over the next several years, and I am very pleased with the progress made since then on addressing duplication between federal and provincial programs and bringing greater consistency to environmental legislation and regulations across the country.

For example, agreements that will reduce duplication of government programs have recently been signed between several provinces and the federal government; other bilateral agreements will spell out federal and provincial responsibility for monitoring and enforcing federal regulations governing pulp mill effluent.

This May, I had the honour, along with former New Brunswick Environment Minister Jane Barry, of hosting members of the Council of Ministers in Saint John, and joined them in approving the principles on which a new "framework" for environmental management will be based. The contemplated agreement, without precedent in the experience of CCME, would be signed by all jurisdictions, result in a substantial reallocation of resources and effort, provide the basis for greater efficiency in the delivery of environmental programs, eliminate duplication and overlap, and encourage the use of new and innovative approaches.

As the Harmonization Task Group continues to advance this important work in the current fiscal year, it will be assisted in its deliberations by input received from the National Advisory Group on Harmonization—made up of key stakeholders from all regions of the country—and by other partners who will help governments find innovative and more efficient ways of approaching environmental protection. Indeed, a commitment to effective stakeholder involvement is one of the principles upon which the framework agreement will be based.

The development of a new management framework for Canada's environment is an historic undertaking and will be built upon a new spirit of cooperation and partnership. I look forward to continuing to work cooperatively with my CCME colleagues to bring to fruition this planned renewal of how governments manage and protect the Canadian environment.

Honourable Marcelle Mersereau
President, CCME
Minister of the Environment, New Brunswick

Governm
Publicati

DOCUMENT: 830-528/011

RÉUNION ANNUELLE DU CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT - 1994

Vérificateurs, états financiers, nominations

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)



BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 7 novembre 1994

8 VÉRIFICATEURS, ÉTATS FINANCIERS, NOMINATIONS
Président

Recommandations

Adopter les états financiers vérifiés pour l'exercice terminé le 31 mars 1994 ainsi que le rapport des vérificateurs.

Adopter le rapport du président.

Nommer Ernst & Young (bureau de Winnipeg) vérificateurs pour l'exercice financier 1994/95.

Élire le conseil d'administration de la corporation.

Nommer les dirigeants de la corporation.

Contexte

Selon les règlements de la corporation, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement Inc., plusieurs gestes juridiques doivent être posés au cours de l'assemblée annuelle.

États financiers vérifiés et rapport des vérificateurs

Les états financiers vérifiés pour l'exercice terminé le 31 mars 1994 ont été préparés par le cabinet d'experts-comptables Ernst & Young (bureau de Winnipeg). La rapport des vérificateurs, daté du 25 juillet 1994, est joint aux états financiers. Les états ont été distribués aux membres du Conseil des ministres et du Comité des sous-ministres en août 1994. Une résolution, datant du 24 août 1994 et signée par les membres du conseil d'administration, approuve les états financiers vérifiés et recommande leur présentation aux membres.

Rapport de la présidente

L'Honorable Marcelle Mersereau, présidente du CCME, a rédigé un rapport pour 1993/94 décrivant les activités du CCME. Le document est inclus dans le rapport annuel 1993/94 de la corporation.

Nomination des vérificateurs

Le conseil d'administration recommande à nouveau la nomination de Ernst & Young à titre de vérificateurs de la Corporation pour l'exercice se terminant le 31 mars 1995. Après que les membres auront nommé les vérificateurs, le conseil d'administration sera autorisé à fixer leur rémunération.

Élection des administrateurs

Conformément aux règlements du CCME Inc., les administrateurs de la corporation doivent être élus par les membres de la corporation au cours de l'assemblée annuelle. Les personnes suivantes sont proposées comme administrateurs de la corporation pour 1994 :

Donald G. Dennison, Nouveau-Brunswick, Président du Comité de direction 1994

Miriam McTiernan, Yukon, Présidente du Comité de direction 1995

Richard Dicerni, Président du Comité de direction 1996

Joe Handley, Territoires du Nord-Ouest, Président du Comité de planification stratégique

Tom Gunton, Colombie-Britannique, Président du Comité de protection de l'environnement

Liseanne Forand, directrice générale

Nomination des dirigeants

Les dirigeants de la corporation doivent être nommés par les membres au cours de l'assemblée annuelle. On propose la nomination des personnes suivantes :

Président : Mickey Fisher

Secrétaire : Liseanne Forand

Trésorière : Charlotte Hilton, CMA

Pièces jointes

États financiers vérifiés, Conseil canadien des ministres de l'Environnement Inc., 31 mars 1994.

Message de la présidente

Conseil canadien des ministres de l'environnement Inc.

BILAN

Aux 31 mars

	1994 $	1993 $
ACTIF		
Actif à court terme		
Encaisse	100 410	136 930
Débiteurs	192 169	371 572
Placements à court terme *[note 2]*	2 435 836	2 673 983
Charges payées d'avance	18 287	22 542
Total de l'actif à court terme	2 746 702	3 205 027
Immobilisations		
Mobilier de bureau, agencements et matériel *[note 2]*	1	1
	2 746 703	3 205 028
PASSIF ET SURPLUS		
Passif à court terme		
Créditeurs et charges à payer	913 884	1 085 481
Surplus *[note 3]*	1 483 311	1 792 007
Réserve *[note 4]*	349 508	327 540
	2 746 703	3 205 028

Voir les notes afférentes aux états financiers

Au nom du Conseil canadien des ministres de l'environnement Inc.

Président

Conseil canadien des ministres de l'environnement Inc.

ÉTAT DES RECETTES ET DES DÉPENSES

Exercices terminés les 31 mars

	1994 Budget $	1994 Réel $	1993 Réel $
	[non vérifié]		
RECETTES			
Cotisations *[note 5]*	2 784 600	2 784 600	3 094 000
Intérêt	40 000	187 140	185 072
Total des recettes	2 824 600	2 971 740	3 279 072
DÉPENSES			
Secrétariat			
Salaires et charges sociales	741 000	728 910	718 052
Administration et autres dépenses *[Tableau 1]*	479 000	399 606	324 286
	1 220 000	1 128 516	1 042 338
Principaux projets *[Tableau 2]*	1 010 000	776 837	662 060
Comité de la protection de l'environnement			
Projets des groupes de travail *[Tableau 3]*	1 212 000	448 087	147 771
Réunions	5 000	2 372	2 812
	1 217 000	450 459	150 583
Comité de planification stratégique			
Projets des groupes de travail *[Tableau 3]*	740 000	642 181	300 681
Réunions	5 000	2 635	2 742
	745 000	644 816	303 423
Projets des exercices antérieurs *[Tableau 4]*	—	257 840	302 580
Total des dépenses	4 192 000	3 258 468	2 460 984
Excédent (insuffisance) des recettes sur les dépenses	(1 367 400)	(286 728)	818 088

Voir les notes afférentes aux états financiers

Conseil canadien des ministres de l'environnement Inc.

ÉTAT DU SURPLUS

Exercices terminés les 31 mars

	1994 $	1993 $
Solde au début de l'exercice	**1 792 007**	992 459
Excédent (insuffisance) des recettes sur les dépenses	**(286 728)**	818 088
Affectation à la réserve	**(21 968)**	(18 540)
Solde à la fin de l'exercice *[note 3]*	**1 483 311**	1 792 007

ÉTAT DE LA RÉSERVE

Exercices terminés les 31 mars

	1994 $	1993 $
Solde au début de l'exercice	**327 540**	309 000
Affectation du surplus	**21 968**	18 540
Solde à la fin de l'exercice *[note 4]*	**349 508**	327 540

Voir les notes afférentes aux états financiers

Conseil canadien des ministres de l'environnement Inc.

NOTES AFFÉRENTES AUX ÉTATS FINANCIERS

31 mars 1994

1) SITUATION ET NATURE DES ACTIVITÉS

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) offre une tribune pour la discussion des questions environnementales d'intérêt national, international et mondial et l'adoption de mesures conjointes à ce sujet.

Le CCME, qui réunit tous les ministres de l'environnement du Canada et dont les services de soutien relèvent d'un secrétariat établi à Winnipeg, unit les efforts de toutes les administrations gouvernementales afin de discuter de questions d'environnement, d'échanger des renseignements et leurs compétences en matière d'environnement, de prendre des décisions et d'établir les politiques de travail à appliquer sous l'égide du CCME.

2) PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES

Les états financiers ont été dressés par la direction du CCME selon les principes comptables généralement reconnus au Canada («PCGR canadiens»). De l'avis de la direction, ces états financiers ont été dressés avec jugement dans le cadre de normes raisonnables d'appréciation de l'importance relative.

Immobilisations et améliorations locatives

Les immobilisations et les améliorations locatives sont imputées aux dépenses pendant l'exercice de l'acquisition. Au cours de l'exercice, une somme de 18 241 $ [20 072 $ en 1993] d'immobilisations et de néant [2 849 $ en 1993] d'améliorations locatives ont été portées aux dépenses.

Placements à court terme

Les placements à court terme sont comptabilisés au coût qui équivaut environ à la valeur au marché. Les intérêts sont courus sur les placements au fur et à mesure qu'ils sont gagnés.

NOTES AFFÉRENTES AUX ÉTATS FINANCIERS

31 mars 1994

3) SURPLUS

Le surplus de 1 483 311 $ [1 792 007 $ en 1993] inclut les montants affectés à des projets précis devant être entrepris au cours d'exercices futurs comme l'indiquent les Tableaux 2, 3 et 4. Les affectations se présentent comme suit :

	1994 $	1993 $
Principaux projets	**27 000**	177 900
Projets et groupes de travail du Comité de la protection de l'environnement	**256 145**	145 000
Projets et groupes de travail du Comité de planification stratégique	**—**	44 000
	283 145	366 900

4) RÉSERVE

La réserve de 349 508 $ [327 540 $ en 1993] est constituée des fonds affectés à des dépenses futures éventuelles ou non budgétées. Les revenus de placements gagnés sur ces fonds sont calculés et affectés au compte de réserve.

5) COTISATIONS

	1994 Budget $	1994 Réel $	1993 Réel $
	[non vérifié]		
Gouvernement du Canada	927 273	**927 273**	1 030 302
Ontario	686 125	**686 125**	746 513
Québec	468 927	**468 927**	527 498
Colombie-Britannique	223 325	**223 325**	234 443
Alberta	173 202	**173 202**	194 341
Manitoba	74 349	**74 349**	86 374
Saskatchewan	67 387	**67 387**	83 289
Nouvelle-Écosse	61 261	**61 261**	70 950
Nouveau-Brunswick	49 287	**49 287**	58 611
Terre-Neuve	38 706	**38 706**	46 272
Île-du-Prince-Édouard	8 911	**8 911**	9 254
Territoires du Nord-Ouest	3 898	**3 898**	4 229
Yukon	1 949	**1 949**	1 924
	2 784 600	**2 784 600**	3 094 000

6) ENGAGEMENTS EN VERTU DE CONTRATS DE LOCATION

Le CCME s'est engagé à effectuer les paiements annuels minimums suivants en vertu de divers contrats de location :

	$
1995	51 802
1996	58 963

La province du Manitoba rembourse au CCME la location des locaux de 45 892 $ par année. La province remboursera également au CCME les impôts fonciers et les coûts communs. Le total des remboursements s'est élevé à 80 606 $ pour l'exercice [78 536 $ en 1993].

7) COTISATIONS ADDITIONNELLES

Le CCME a reçu du financement additionnel en 1993-1994 de diverses administrations pour des projets précis. Exception faite du Projet d'échantillonnage du compost financé par Agriculture Canada, tout le financement supplémentaire provient d'Environnement Canada comme suit :

	$
Inventaire des déchets dangereux - Apogee Research International Inc.	35 700
Base de données des lignes directrices sur la qualité de l'eau - Stone Environmental Systems	10 700
Méthodes et paramètres d'échantillonnage du compost - Bureau de normalisation du Québec (BNQ)	11 261
Atelier sur la responsabilité à l'égard des lieux contaminés - Inter-Group Consultants Inc.	5 000
	62 661

CCME comptabilise les dépenses, déduction faite du financement supplémentaire.

8) QUESTIONS NOUVELLES

Le CCME affecte des fonds pour l'étude de questions prioritaires non cernées au moment de l'approbation des plans de projet. Le Tableau 3 montre comment le comité de la protection de l'environnement et le comité de planification stratégique utilisent les fonds destinés aux questions nouvelles.

NOTES AFFÉRENTES AUX ÉTATS FINANCIERS

31 mars 1994

9) DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE

Le maintien des activités du Conseil canadien des ministres de l'environnement dépend du financement continu des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

10) ÉTAT DES MOUVEMENTS DE TRÉSORERIE

L'état des mouvements de trésorerie n'a pas été dressé, puisqu'il n'offrirait aucun renseignement additionnel.

ADMINISTRATION ET AUTRES DÉPENSES

Exercices terminés les 31 mars

	1994 Budget $	1994 Réel $	1993 Réel $
	[non vérifié]		
Charges générales	215 000	195 277	201 872
Province du Manitoba – subvention de location *[note 6]*	(85 000)	(80 606)	(78 536)
Déplacements	128 000	121 463	101 942
Honoraires professionnels	30 000	13 457	17 381
Communications	85 000	50 414	22 150
Perfectionnement/formation du personnel	10 000	21 202	12 125
Réunions	65 000	47 971	31 674
Administration des groupes de travail	31 000	30 428	15 678
	479 000	399 606	324 286

Voir les notes afférentes aux états financiers

PRINCIPAUX PROJETS

Exercices terminés les 31 mars

	1994 Budget $	1994 Réel $	Reporté à 1994-1995 $	1993 Réel $
	[non vérifié]		*[non vérifié]*	
Protocole national sur les emballages				
Base de données	770 000	**555 229**	—	445 965
Communications	30 000	**2 893**	27 000	94 006
	800 000	**558 122**	27 000	539 971
Plan de gestion des émissions de NOx/COV	210 000	**218 715**	—	122 089
	1 010 000	**776 837**	27 000	662 060

Voir les notes afférentes aux états financiers

COMITÉS DE DIRECTION – GROUPES DE TRAVAIL ET PROJETS

Exercices terminés les 31 mars

	1994 Budget $	1994 Réel $	Reporté à 1994-1995 $	1993 Réel $
	[non vérifié]		*[non vérifié]*	
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT				
Gestion des déchets	249 000	81 119	109 845	9 055
Déchets dangereux	140 000	70 950	102 300	—
Réservoirs souterrains non étanches	15 000	—	10 000	—
Réhabilitation des sols contaminés	76 000	18 417	10 000	—
Lignes directrices sur la qualité de l'eau	185 000	50 070	—	9 716
Questions atmosphériques	447 000	179 680	—	85 720
Questions nouvelles *[note 8]*	100 000	—	24 000	—
Publications et réimpressions	—	23 552	—	27 237
Projets de conservation des eaux	—	10 635	—	8 263
Gestion de l'emballage	—	5 807	—	7 780
REAST	—	7 857	—	—
	1 212 000	448 087	256 145	147 771
PLANIFICATION STRATÉGIQUE				
Analyse écologique	120 000	146 283	—	35 558
Outils économiques	—	—	—	12 500
Rapports sur l'état de l'environnement	115 000	120 503	—	29 301
Amélioration de la prise de décision	—	3 453	—	48 962
Intégration économique	50 000	22 924	—	38 995
Formation environnementale	—	—	—	404
CNUED	55 000	54 259	—	53 441
Congrès sur la biodiversité	150 000	111 934	—	30 099
Responsabilité à l'égard de l'environnement	50 000	44 362	—	51 421
Questions liées aux autochtones	50 000	—	—	—
Questions nouvelles *[note 8]*	150 000	—	—	—
Projet de société	—	70 970	—	—
Harmonisation	—	67 493	—	—
	740 000	642 181	—	300 681

Voir les notes afférentes aux états financiers

PROJETS DES EXERCICES ANTÉRIEURS

Exercices terminés les 31 mars

	Report à 1993-1994 approuvé $	1994 Réel $
	[non vérifié]	
PROJETS DE 1992-1993		
Protection de l'environnement		
Questions atmosphériques	65 000	25 901
Groupe de travail sur la gestion des déchets	40 000	7 226
Lignes directrices sur la qualité de l'eau	40 000	40 000
	145 000	73 127
Planification stratégique		
Outils économiques	14 000	14 000
Rapports sur l'état de l'environnement	15 000	4 290
Questions liées aux autochtones	15 000	—
	44 000	18 290
Principaux projets		
Protocole national sur les emballages	90 000	78 523
Plan de gestion des émissions de NOx/COV	87 900	87 900
	177 900	166 423
	366 900	257 840

Voir les notes afférentes aux états financiers

À une époque de rationalisation et d'austérité, il importe que tous les gouvernements travaillent de concert en vue d'assurer un niveau élevé et uniforme de protection de l'environnement partout au Canada. C'est ce que souhaitent justement accomplir les ministres de l'environnement grâce à l'Initiative d'harmonisation du CCME.

En novembre dernier, le Conseil des ministres a fait de l'harmonisation la préoccupation première du CCME pour les prochaines années, et je me réjouis des progrès accomplis depuis, en matière de réduction du dédouble-ment des programmes provinciaux et fédéraux et d'une plus grande uniformité des réglementations environnementales partout au pays.

Ainsi, des ententes permettant de réduire le dédoublement desprogrammes gouvernementaux viennent tout juste d'être signées entre plusieurs provinces et le gouvernement fédéral. D'autres ententes bilatérales définiront les responsabilités fédérale et provinciales en matière de surveillance et de respect des règlements fédéraux régissant les effluents des moulins à papier.
En mai dernier, j'ai eu l'honneur, conjointement avec l'ancienne ministre de l'Environnement du Nouveau-Brunswick, l'honorable Jane Barry, de recevoir les membres du Conseil des ministres à Saint-Jean, et je me suis jointe à eux pour approuver les principes définissant un nouveau «cadre de gestion» de l'environnement. L'entente proposée, la première de cette nature que connaît le CCME depuis sa fondation, serait ratifiée par toutes les entités administratives et comporterait une réaffectation importante des ressources et des travaux, et permettrait une plus grande efficacité lors de la prestation des programmes environnementaux, en éliminant le *dédoublement et le chevauchement et en favorisant* les *approches nouvelles et innovatrices.*

À mesure qu'il poursuit ses travaux, durant l'exercice financier actuel, le Groupe de travail sur l'harmonisation bénéficiera de l'apport du Groupe consultatif sur l'harmonisation, formé d'intervenants clés provenant de toutes les régions du pays, et d'autres partenaires qui viendront en aide aux gouvernements en vue de trouver des approches nouvelles et innovatrices permettant de mieux protéger l'environnement. En effet, l'un des principes sur lequel repose l'entente cadre exige de chaque intervenant son engagement formel.

L'élaboration d'un nouveau cadre de gestion de l'environnement au Canada constitue une étape historique et se fera dans un esprit nouveau de collaboration et de partenariat. Je souhaite vivement poursuivre cette collaboration avec mes collègues du CCME en vue de mener à terme avec succès ce renouveau dans la façon dont les gouvernements gèrent et protègent l'environnement au Canada.

La Présidente du CCME,

Honorable Marcelle Mersereau
Ministre de l'Environnement
Nouveau-Brunswick

Gover
Publi

Document: 830-528/015

1994 ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS OF THE ENVIRONMENT

Speaking Notes for Louise Comeau
Campaign Director - Climate Change

Sierra Club of Canada



BATHURST, New Brunswick
November 7, 1994

Sierra Club of Canada
1 Nicholas Street
Suite 620
Ottawa, Ontario
K1N 7B7
Telephone: (613) 241-4611
Fax: (613) 241-2292

Sierra Club du Canada
1, rue Nicholas
Bureau 620
Ottawa (Ontario)
K1N 7B7
Téléphone: (613) 241-4611
Télécopieur: (613) 241-2292

NOVEMBER 7, 1994

SPEAKING NOTES

LOUISE COMEAU
CAMPAIGN DIRECTOR - CLIMATE CHANGE
SIERRA CLUB OF CANADA

TO

CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS FOR THE ENVIRONMENT
COUNCIL OF ENERGY MINISTERS

BATHURST, NEW BRUNSWICK

Recycled Paper

Thank you for agreeing to have members of the Climate Action Network join you for lunch today and for allowing me to address you.

The Climate Action Network, or CANet, is a national network of environment groups working on energy and climate change issues. The network itself has about 80 members. Seven of those groups, including Kevin Jardine from Greenpeace, Dave Coon from the Conservation Council of New Brunswick and myself, participated in the Climate Change Task Group.

I have two broad goals in addressing you today:

1. First, I want to briefly review CANet's five-point Rational Energy Plan.

2. And, then, I want to demonstrate how CANet's Plan, if implemented, would assist governments in meeting other important commitments, including:

   - deficit reduction
   - job creation
   - technology development and export markets
   - improved competitiveness

- The NOx/VOC Management Plan and the Clean Air Agreement
- improved human and environmental health

CANet's Rational Energy Plan is built around a framework that minimizes Canada's use of fossil fuels through energy efficiency, and maximizes, over time, the use of renewable energy. It is a long-term strategic plan that positions Canada for the 21st Century.

The Rational Energy Plan includes five key programs:

Atmosphere friendly:

1. energy supply
2. transportation
3. industry and equipment
4. buildings, and
5. fiscal policy

I will only briefly review one or two of the potential options within each program element. Copies of CANet's plan, as well as additional background materials, are

available for ministers and staff to review in more detail.

CANet's atmosphere friendly energy program focuses on:

- reform of the utility sector. The key to expanding renewable energy supply in Canada is the electricity sector. Provincial governments should regulate least-cost planning and change profit structures so that demand-side management becomes the most profitable course of action. In addition, targets must be set for renewable energy supply. Governments, as large consumers, can drive the market by telling suppliers you want to purchase, over time, increasing amounts of green power – energy from co-generation, wind, solar and/or biomass.

- The second plank in our atmosphere friendly energy program is sustainable ethanol produced primarily from ligno-cellulose sources like straw and chaff, forage crops and wood chips. A 10 per cent blend for gasoline should be the goal for 2005. A ligno-cellulose pilot plant should be funded to develop production experience and lower costs.

The key to a renewable energy future for Canada is energy efficiency which is the

focus of CANet's transportation, industry and building programs.

One measure alone, raising fuel economy standards for automobiles to 5 litres/100 km for cars and to 7 litres/100 km for light trucks by 2005 reduces carbon dioxide emissions more than 10 Mt by 2005 and more than 22 MT by 2010. There is nothing stopping Canada from setting higher CAFE standards. Our market is just as large as California's and initiatives in that state have led the way on many environmental fronts.

Combine CAFE standards with our Transportation Efficiency Program which establishes a matching grant fund for investing in public transit, freight and passenger rail, transportation demand management and pedestrian and cycling infrastructure and you could reduce emissions by more than 40 MT by 2005.

Our national building retrofit program works with energy services companies and the financial sector to drive retrofits in the commercial and residential sectors.

Atmosphere friendly fiscal policies reduce, elminate and redirect subsidies in the fossil fuel sector, including:

- ensuring utilities and oil and gas producers pay royalties or charges for their own energy consumption;

- elimination, over time, of tax breaks like the Canadian Exploration Expense which provides a 100 per cent writeoff for dry wells and that costs the federal government more than $300 million in lost revenue every year;

- reallocation, starting with the 1995 federal budget, of research and development spending from fossil fuels and nuclear to renewable energy. This includes reductions in allocations from the Program for Energy Research and Development and the Canada Centre for Mineral and Energy Technology. The new PERD and CANMET would focus on research and commercialization of renewable sources of electricity supply, super-efficient car technologies, particularly hybrids and fuel cells, and research into development of sustainable communities.

- atmosphere friendly fiscal policies also include, reallocation of some of the $7.5 billion spent each year by provinces and municipalities on roads to more sustainable transportation options.

Atmosphere friendly fiscal policies, must, over time, also include energy charges which move to internalize the environmental and social costs of using fossil fuels – a tipping fee, if you will, for using the atmosphere as a garbage dump. Such changes should take place as part of overall tax reform which offset tax increases with decreases in employer–paid taxes.

CANet's Rational Energy Plan is more than a climate program. Multiple benefits, include:

- **deficit reduction** – both direct and indirect. Reducing tax breaks and subsidies to the fossil fuel sector save governments money, as do investments in building retrofits and energy efficient equipment. Savings could be even higher if governments retrofit subsidized social housing. Less air pollution lowers costs in health care and environmental protection. The economy benefits from more productive forest, fisheries and agriculture sectors.

- **job creation**. Traditional energy sources, including oil and gas production, coal mining, utilities and car manufacturing produce fewer jobs per million dollars spent than spending on building retrofits, for

retrofits, for example. Oil and gas extraction creates 7 jobs for every million dollars spent, while renovations create 21 construction jobs per million dollars spent. Investments in renewable energy are also job creators. A study published by the Worldwatch Institute in 1990 concluded that wind projects create five times more jobs per trillion watt-hours generated than power stations, even if mining is included.

- **technology development and export markets**. The next technological revolution will be driven by the worldwide move to get off fossil fuels – an inevitable result of the move toward sustainable development and the only realistic response to atmospheric degradation. Many of you have identified strategies for developing environmental technology industries. You've identified the need to nurse the development of these industries domestically. Renewable energy must be part of these strategies, particularly as we sell what we know, as can be seen in the utility sector which currently is selling engineering expertise in megaproject dams and thermal power plants in India and China, with worldwide consequences for indigeneous peoples and the atmosphere.

- **improved competitiveness.** Within the OECD, and even more glaringly, within the G–7, Canada ranks among the most wasteful. For example, within the G–7, Canada ranks highest in terms of energy and electricity intensity and second in tonnes/CO2 per capita. Yes, we have a cold cliamte, yes, it's a big country and yes, our resource based economy uses a lot of energy, but to say there isn't room for improvement is to live in a state of denial. Canada must improve its energy performance if it is to stay competitive not only within the OECD and the G–7, but within the global marketplace where third world development is with the latest technologies.

- **reduced emissions of nitrogen oxides, volatile organic compounds, sulphur dioxide and hazardous air pollutants.** CANet's Rational Energy Plan is really an Atmosphere Plan because measures which reduce fossil fuel consumption also reduce emissions of toxic air pollutants, and emissions causing acid rain and smog. Energy efficiency and renewable energy are the least cost, strategic response to atmospheric pollution.

- **improved human and environmental health**. Canada's Atmospheric

Plan protects the health of Canadians – reducing exposure to emissions causing acute and chronic respiratory problems, including asthma and bronchitis in children and premature mortality in sensitive adults. Reductions in exposure to hazardous air pollutants lower the risk of cancer and damage to immune and reproductive systems. Utilities, generating electricity with coal–fired thermal plants, for example, are the largest source of mercury to the Great Lakes. Water levels in the Great Lakes could fall as much as 20 per cent as a result of climate change further exposing Canadians to toxic pollutants.

Climate change threatens Canada's forests, fish and food supply. Ozone damages agricultural crops and forests. Current agricultural losses from ozone are estimated to be nearly $70 million in Ontario and $9 million in the Lower Fraser Valley. Acidification affects soil chemistry and soil ecology, mobilizes metals, contaminates water and leaches nutrients from soils affecting forests, crops and other vegetation.

CANet's plan is cost–effective and efficient. It strategically combines regulatory, voluntary and economic instruments to clear the air and make Canada's fair and just

contribution to mitigating climate change.

Regulation is used to nudge the market toward higher efficiency standards in buildings, vehicles, equipment and appliances. Voluntary action is restricted to encouraging and recognizing initiatives that go beyond the minimum to best practice. Fiscal policy eliminates the bias in favour of non-renewable energy in both the tax system and in research, development and demonstration spending.

A focus on fossil fuels understandably causes concern in Alberta and in provinces where the utility relies on coal. The philosophy behind the Atmosphere Plan must be to assist Alberta and provincial utilities in diversifying. Alberta, in fact, is well placed to become a continental leader in renewable energy.

In our view, such a strategy is the only one that ensures Alberta's long-term economic viability, revenues for governments and profits for shareholders. Canada's Atmosphere Plan is an insurance plan designed to minimize risk both to our resource-based economy from atmospheric pollution and climate change, but also to our energy economy.

This is what Canadians want from their politicians. Not jurdisdictional infighting

as was so evident in the CCTG, not bowing to powerful special interests like the Canadian Association of Petroleum Producers.

Current targets on acid rain, smog and climate change are not the same targets needed for environmental and human protection – and in most cases, we are not even meeting these weak targets. The situation is urgent. Weakened ecosystems and human immune systems will be less able to withstand the additional stresses of climate change – stresses that are already evident in Canada.

The summer of 94 was the second warmest since records began in 1895, with the west and the far north experiencing temperature increases 2 – 4 degrees above normal. This was the third worst forest fire season since records began for Canada, the worst ever for the Yukon. While Saskatchewan and Alberta fight any action on climate change, the irony is that they likely will be the hardest hit by its impacts on agriculture and forestry, particularly in the south.

Finally, Canada needs more provincial/federal co-operation. CANet's Plan includes a Transportation Efficiency Program which would see an increase in federal excise taxes on gasoline used as the basis for establishing a fund. Matching grants would be given to the provinces for investments in public transit, for example.

The provinces and municipalities would be encouraged to shift a portion of existing road spending to these new investments. Such a program is in the public interest, and is voluntary. It would require a new attitude at the federal/provincial level. A can do, let's find the answers attitude, rather than the get off my turf, you can't tell me what to do attitude so prevalent in the CCTG.

There are win/win solutions which come from looking for opportunities and that acknowledge we signed on the dotted line for sustainable development and now its time for everyone in their way, and in their sector, to take one step forward towards a fossil fuel free future.

Thank you.

Governm
Publica

Document : 830-528/015

Traduction du Secrétariat

RÉUNION ANNUELLE DU CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT 1994

Exposé de Louise Comeau
Directrice de la campagne sur le changement climatique

Sierra Club du Canada



BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 7 novembre 1994

Traduction du Secrétariat

Sierra Club of Canada
1 Nicholas Street
Suite 620
Ottawa, Ontario
KIN 7B7
Telephone : (613) 241-4611
Fax : (613) 241-2292

Sierra Club du Canada
1, rue Nicholas
Bureau 620
Ottawa (Ontario)
KIN 7B7
Téléphone : (613) 241-4611
Télécopieur : (613) 241-2292

LE 7 NOVEMBRE 1994

EXPOSÉ

LOUISE COMEAU
DIRECTRICE DE LA CAMPAGNE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE
SIERRA CLUB DU CANADA

DEVANT LE

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT ET LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉNERGIE

BATHURST (NOUVEAU-BRUNSWICK)

Je vous remercie d'avoir bien voulu accueillir aujourd'hui, à votre déjeuner, des membres du Climate Action Network (réseau d'action face aux changements climatiques) et de m'avoir donné la chance de vous expliquer succinctement en quoi consiste notre organisation.

Le Climate Action Network, ou CANet, est un réseau national de groupes écologiques qui s'occupent de questions relatives à l'énergie et au changement climatique. Il se compose de 80 membres environ. Sept d'entre eux, dont Kevin Jardine de Greenpeace, Dave Coon du Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick et moi-même avons participé au Groupe de travail sur le changement climatique.

Mes deux principaux objectifs en m'adressant à vous aujourd'hui sont les suivants :

1. D'abord examiner brièvement avec vous le plan de rationalisation énergétique en cinq points de CANet.

2. Démontrer ensuite comment le plan de CANet, s'il est mis en oeuvre, pourrait aider les gouvernements à relever d'autres défis importants qui nous attendent :

   - réduire le déficit
   - créer des emplois
   - assurer l'avancement technologique et ouvrir des marchés d'exportation
   - devenir plus concurrentiel

- veiller à l'application du Plan de gestion des NO_X et des COV et de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air.
- améliorer la santé humaine et assainir l'environnement.

Le plan de rationalisation énergétique de CANet s'articule autour d'un principe ayant pour but de réduire au minimum la consommation des combustibles fossiles, grâce à l'efficacité énergétique, et de favoriser progressivement l'utilisation maximale des énergies renouvelables. Il s'agit d'une stratégie à long terme qui permettra au Canada d'entrer de plein pied dans le XXI^{e} siècle.

Ce plan comporte cinq programmes clés dont l'objectif est d'assurer le respect de l'atmosphère, et qui visent :

1. l'approvisionnement énergétique
2. le transport
3. l'industrie et l'équipement
4. les bâtiments
5. les politiques fiscales

Je passerai rapidement en revue une ou deux options possibles de chaque élément du programme. Les ministres et les personnes qui souhaitent examiner la question plus en détail peuvent obtenir des copies du plan de CANet et d'autre documentation.

Le programme énergétique respectueux de l'atmosphère de CANet est axé sur :

- La réforme des services d'utilité publique. Au Canada, pour accroître l'approvisionnement en énergie renouvelable c'est vers le secteur de l'électricité qu'il faut se tourner. Les gouvernements provinciaux devraient réglementer la planification du moindre coût et modifier la structure des bénéfices pour que la gestion de la demande devienne le mode d'action le plus profitable. En outre, il faut se fixer des buts pour l'approvisionnement en énergie renouvelable. Les gouvernements, en tant que gros consommateurs, peuvent influencer le marché en faisant savoir aux fournisseurs que graduellement ils veulent acheter de plus en plus d'énergie verte provenant de la cogénération, du vent, du soleil et(ou) de la biomasse.

- En second lieu, sur la production d'éthanol durable principalement à partir de sources ligno-cellulosiques comme la paille et la balle, les cultures fourragères et les copeaux de bois. Pour l'essence, un mélange à 10 p. cent devrait être l'objectif à atteindre en 2005. On devrait créer une usine pilote de ligno-cellulose pour réaliser une expérience de production à faibles coûts.

L'avenir de l'énergie renouvelable au Canada réside essentiellement dans l'efficacité, et c'est ce à quoi CANet veut parvenir avec ses programmes de transport, d'industrie et de bâtiment.

À elle seule, une mesure comme hausser d'ici 2005 les normes d'économie du carburant (5L/100 km pour les voitures et 7L/100 km pour les camions légers) réduirait les émissions de dioxyde de carbone de plus de 10 millions de tonnes en 2005 et de plus de 22 millions de tonnes en 2010. Il n'y a rien qui empêche le Canada de resserrer les normes CAFE pour économiser davantage de carburant. Notre marché est de la taille de celui de la Californie, et les mesures que celle-ci a mises de l'avant en ont fait un chef de file sur plusieurs fronts en matière d'environnement.

En alliant les normes CAFE à notre programme d'efficacité du transport, qui établit un fonds de financement de contrepartie pour investir dans le transport en commun, le transport par rail des passagers et des marchandises, la gestion de la demande de transport, les infrastructures pour les piétons et les cyclistes, on pourrait réduire les émissions de plus de 40 millions de tonnes d'ici 2005.

Notre programme national de modernisation des bâtiments de concert avec les compagnies de services énergétiques et le secteur financier concentre ses efforts sur la modernisation des secteurs commercial et résidentiel.

Les politiques fiscales respectueuses de l'atmosphère réduisent, éliminent et redistribuent les subventions dans le secteur des combustibles fossiles. Leur objectif est :

- de faire en sorte que les fournisseurs de services d'utilité publique et les producteurs de pétrole et de gaz paient des redevances pour leur propre consommation d'énergie;

- d'éliminer progressivement les allégements fiscaux comme les frais d'exploration au Canada, qui permettent de défalquer 100 p. cent des dépenses pour les puits secs, et coûte chaque année au trésor fédéral un manque à gagner de plus de 300 millions de dollars;

- de réaffecter, avec le budget fédéral de 1995, les sommes destinées à la recherche et au développement des combustibles fossiles et du nucléaire pour les consacrer aux énergies renouvelables. Cela signifie la réduction des fonds alloués par le Programme de recherche et de développement énergétiques (PRDE) et le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET). Cette réorientation du PRDE et du CANMET permettrait de concentrer les efforts sur la recherche et la commercialisation des sources renouvelables d'électricité, des technologies ultra efficaces de l'automobile, notamment les piles hybrides et les piles à combustible, et la recherche pour l'établissement de collectivités durables;

- de réaffecter également à des choix plus durables en matière de transport une partie des 7,5 milliards de dollars dépensés chaque année par les provinces et les municipalités pour le réseau routier.

Les politiques fiscales respectueuses de l'atmosphère doivent aussi introduire progressivement des taxes sur l'énergie, dans le but de faire prendre conscience aux gens des coûts sociaux et environnementaux qu'entraîne la consommation des combustibles fossiles - une sorte de redevance de déversement, en somme, du fait que l'on prend l'atmosphère pour un dépotoir. Ces modifications

devraient faire partie de la réforme fiscale globale, qui annule les hausses d'impôt par la diminution des impôts payés par l'employeur.

Le plan de rationalisation énergétique de CANet est bien plus qu'un programme concernant le climat, et il compte de multiples avantages. Par exemple, il sert à :

- **réduire le déficit** - directement et indirectement. Diminuer les allégements fiscaux et les subventions au secteur des combustibles fossiles donne aux gouvernements la possibilité de faire des économies, tout comme investir dans la modernisation des bâtiments et dans l'équipement énergétique efficace. Les économies pourraient même être plus substantielles si les programmes de modernisation gouvernementaux subventionnaient le logement social. Une pollution atmosphérique moindre abaisse le coût des soins de santé et de la protection environnementale. L'économie a tout intérêt à ce que des secteurs comme la forêt, la pêche et l'agriculture deviennent plus productifs;

- **créer des emplois**. Les sources d'énergie classiques, comme le pétrole, le gaz, les mines de charbon, les services d'utilité publique et le secteur de l'automobile produisent moins d'emplois par million de dollars dépensés que la modernisation des bâtiments, par exemple. L'extraction du pétrole et du

gaz crée sept emplois pour chaque million de dollars dépensés, tandis que la rénovation en crée vingt et un par million de dollars dépensés. Une étude publiée par l'Institut de prospective mondiale en 1990 arrive à la conclusion que les projets d'énergie éolienne créent cinq fois plus d'emplois par trillion de watts-heures produits que les centrales électriques, même en incluant l'exploitation minière;

- **assurer l'avancement technologique et ouvrir des marchés d'exportation**. La prochaine révolution technologique sera déclenchée par la tendance mondiale à abandonner les combustibles fossiles - résultat inévitable de l'option en faveur du développement durable et seule réponse réaliste à la dégradation de l'atmosphère. Nombreux sont ceux parmi vous qui ont trouvé des stratégies pour créer des industries de technologies environnementales. Vous avez reconnu la nécessité d'assurer le développement de ces industries chez nous. Les énergies renouvelables doivent faire partie de ces stratégies, étant donné surtout que nous vendons notre savoir-faire. C'est le cas, par exemple, dans le secteur des services d'utilité publique, où l'on vend actuellement les connaissances techniques pour des mégaprojets de barrages et de centrales thermiques en Inde et en Chine, et où les conséquences se font sentir à l'échelle mondiale sur les populations autochtones et l'atmosphère;

- **devenir plus concurrentiel**. Parmi les pays membres de l'OCDE et même du G-7, le Canada se range aux côtés de ceux qui gaspillent le plus. Par exemple, au sein du G-7, il se classe bon premier pour la consommation d'énergie et d'électricité et deuxième pour la production de CO_2 par habitant. Bien sûr, nous avons un climat froid, le pays est vaste, et notre économie basée sur nos ressources consomme énormément d'énergie, mais affirmer d'autre part qu'il n'y a pas de place pour l'amélioration c'est refuser de voir la réalité. Le Canada doit améliorer son rendement sur le plan énergétique, s'il veut rester concurrentiel, non seulement au sein de l'OCDE et du G-7, mais aussi sur le marché mondial où le développement, dans les pays du tiers-monde, se fait avec le concours des toutes dernières technologies;

- **réduire les émissions d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils, de dioxyde de soufre et de polluants atmosphériques dangereux**. Le plan de rationalisation énergétique de CANet favorise véritablement l'atmosphère, parce que les mesures destinées à limiter la consommation de combustibles fossiles réduisent du même coup les émissions de polluants atmosphériques et les émissions à l'origine des pluies acides et du smog. L'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable constituent la stratégie la moins coûteuse pour combattre la pollution atmosphérique;

améliorer la santé humaine et l'environnement. Le Plan de protection de l'atmosphère du Canada protège également la santé des citoyens en réduisant les émissions responsables des problèmes respiratoires aigus et chroniques chez les enfants, comme l'asthme et la bronchite, et de la mort prématurée des adultes vulnérables. En atténuant l'exposition aux polluants atmosphériques dangereux, on diminue aussi les risques de cancer et de dommage aux systèmes immunitaire et reproducteur. Ainsi, la production d'électricité par des centrales thermiques au charbon est la source majeure de la contamination des Grands Lacs par le mercure. Le niveau d'eau des Grands Lacs pourrait baisser de 20 p. cent, à la suite du changement climatique, et exposerait encore davantage les Canadiens à la pollution par les toxiques.

Le changement climatique menace les forêts, la faune aquatique et les aliments. L'ozone endommage les récoltes et les forêts. Les pertes agricoles actuellement attribuables à ce gaz sont estimées à près de 70 millions de dollars en Ontario et à 9 millions de dollars dans la vallée du bas Fraser. L'acidification perturbe la chimie et l'écologie des sols, stimule l'action des métaux, contamine l'eau et lessive les éléments nutritifs du sol et, par conséquent, nuit aux forêts, aux récoltes et à l'ensemble de la végétation.

Le plan de CANet est rentable et efficace. Sa stratégie associe aux instruments de réglementation des moyens volontaires et économiques afin d'assainir l'air et de fournir la juste contribution du Canada à la lutte pour atténuer les effets du changement climatique.

La réglementation sert à rappeler à l'industrie la nécessité de resserrer sans cesse ses normes de rendement dans la construction des bâtiments, la fabrication des automobiles, des équipements et des électroménagers. L'action volontaire se borne à encourager et à reconnaître les initiatives qui ne se limitent pas strictement au minimum pour obtenir de meilleurs résultats. Les politiques fiscales éliminent le favoritisme à l'égard des énergies non renouvelables, qui se manifeste tant dans le régime de taxation que dans les dépenses de recherche, de développement et de démonstration.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que l'Alberta et les provinces où le charbon joue un rôle primordial s'inquiètent du sort que l'on réserve aux combustibles fossiles. Mais la philosophie à la base du Plan de protection de l'atmosphère doit être d'aider ces provinces à diversifier leurs services d'utilité publique. En fait, l'Alberta est bien placée pour devenir un chef de file à l'échelle du continent en matière d'énergie renouvelable.

Selon nous, cette stratégie est la seule qui puisse assurer à l'Alberta la rentabilité à long terme, la rentrée des recettes dans le trésor public et des profits pour les actionnaires. Le Plan de protection de l'atmosphère du Canada, c'est une police d'assurance contre les risques que la pollution atmosphérique et le changement climatique font courir non seulement à notre économie fondée sur les ressources naturelles mais aussi à notre économie d'énergie.

Les Canadiens ne demandent pas à leurs hommes politiques de se lancer dans des querelles de compétences, comme le Groupe de travail sur le changement climatique l'a montré de façon si évidente, ni qu'ils fassent des courbettes devant des intérêts particuliers puissants comme l'Association canadienne des producteurs pétroliers.

Les objectifs actuels concernant les pluies acides, le smog et le changement climatique ne sont pas à la hauteur de ceux qui sont nécessaires à la protection de l'homme et de son environnement - et, malgré cela, dans bien des cas nous ne répondons même pas à ces faibles exigences. La situation devient urgente. Le dépérissement des écosystèmes et du système immunitaire des humains atteindra de plus en plus notre capacité de résister au stress supplémentaire dû au changement climatique - stress déjà bien perceptible au Canada.

Pour la deuxième fois, l'été de 1994 a été le plus chaud depuis 1895, année du début de l'enregistrement des températures, l'Ouest et le Grand Nord ayant connu des hausses de température de 2 à 4 degrés au-dessus de la normale. Cette saison a, pour la troisième fois, connu les pires feux de forêts depuis que le Canada enregistre ces données, et été la pire de l'histoire du Yukon. Alors que la Saskatchewan et l'Alberta s'opposent à toute mesure pour se prémunir contre le changement climatique, il se pourrait que, ironie du sort, ces deux provinces soient les plus durement touchées par ses répercussions sur l'agriculture et la forêt, notamment dans le sud.

Enfin, il faut au Canada une plus grande coopération entre les provinces et le gouvernement central. Le plan de CANet comporte un programme d'efficacité du transport selon lequel la majoration de

la taxe d'accise fédérale sur l'essence servirait de point de départ à la création d'un fonds. Par exemple, on accorderait des subventions de contrepartie aux provinces pour qu'elles investissent dans le transport en commun. On inciterait les provinces et les municipalités à consacrer à ces nouveaux investissements une portion des sommes actuellement dépensées pour les routes. Ce programme qui vise l'intérêt général est volontaire. Il exige un changement d'attitude de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. Le moment est venu d'abandonner l'attitude du genre «nous n'avons de conseil à recevoir de personne; ne venez pas marcher sur nos plates-bandes», très présente dans le Groupe de travail sur le changement climatique, et de dire : il y a quelque chose à faire et comment peut-on le faire?

Il y a moyen de remporter une victoire totale, si on se donne la peine de chercher les bonnes solutions. N'est-ce pas aussi notre façon de reconnaître que nous étions entièrement d'accord sur le développement durable? À chacun maintenant, à sa façon et dans sa sphère, d'agir, de faire un pas en avant vers un avenir où il ne sera plus question d'utiliser les combustibles fossiles.

Je vous remercie de votre attention.

Gove
Publ

Document: 830-528/017

1994 ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS OF THE ENVIRONMENT

Letter From Hazardous Waste Minimization Committee

Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME)



BATHURST, New Brunswick
November 7, 1994

HAZARDOUS WASTE MINIMIZATION COMMITTEE

Carl Hrenchuk
Co-ordinator, Environmental Protection
CCME Secretariat
326 Broadway Ave., Ste. 400
Winnipeg, Manitoba R3L 0S5
Via fax (204) 948-2125

November 4, 1994

Dear Carl,

As co-chair of the national Hazardous Waste Minimization Committee, I wanted to provide some industry perspective on B.C.'s "Red Light - Green Light" environmental labeling proposal to CCME.

There is agreement in industry that consumers need information on how to safely use and dispose of their everyday products in a way that is safe for them and for the environment. We believe that in-use human safety precautions are well communicated through the existing Hazardous Products / CCCR labeling system, and improvements to these criteria are underway to make them even more effective. This national program already covers the human toxicity parts of the criteria suggested by B.C., so this part of their proposal appears redundant. Furthermore, we would not like to see another labeling scheme/set of icons that may confl with or reduce the effectiveness of the CCCR program.

In terms of identifying environmental hazards specifically, we believe that the Environmental Choice is a better choice than the B.C. Red Light - Green Light plan. Environmental Choice 's Ecologo (the "Green Light")is designed to tell the consumer which product is their best choice for the environment The program is a well-established national system with an extensive consultativ process with all stakeholders, including industry, on the selection of criteria and product evaluation. Given the many environmental impacts of any product, it is extremely difficult to choose which factors determine a product's environmental "goodness". A full "cradle to grave" lifecycle assessment of the product category is typically needed before any judgments can b made. This difficult process is already established through Environmental Choice, and plans to widen its scope will make it eve more extensive. Additionally, the Environmental Labeling Guidelines of Industry Canada are in place to ensure that consumers receive accurate environmental information on products. Industry would prefer to work with these existing labeling programs, which meet the intent of the B.C. proposal, rather than adding another overlapping program.

Industry is committed to the principle of HHW product stewardship and thus has brought together a multi-stakeholder committ to develop a national stewardship proposal for HHW. This initiative would be a proactive integrated multi-waste stewardship pl separate from but similar in philosophy and operation to CIPSI - the packaging stewardship program. The group is studying an Industry Funded Organization based on HHW product levies at the manufacturer/importer level, with variable levies based on th amount of waste generated and the difficulty of recycling/treating/disposing of that waste. This will mean that the more toxic products will carry a heavier stewardship fee, thus providing a significant financial incentive for industry to reformulate these products, i.e. source reduction. We have strong leadership participation in this stewardship committee from the Canadian Manufacturers of Chemical Specialties, Crop Protection Institute , Canadian Council of Grocery Distributors, Retail Council of Canada, Canadian Household Battery Association and the Canadian Paint and Coating Association to implement this stewardsh program. We are committed to a December start for presentations of this plan to B.C. and the other provinces. The proposal, although still in working draft form, will include a recommended national definition of HHW , recommendations around dispos instructions on labels and consumer education . We believe that a national HHW industry stewardship program is top priority . Any support that Environment Canada and CCME can provide towards encouraging harmonization would be appreciated.

We think that this industry stewardship plan along with the strengthened Ecologo and CCCR labeling programs will meet the Public's needs for more useful product information on labels.

We encourage you to use our stewardship task group as a resource for any HHW Issues that CCME wants to work and would ask you to forward our comments to the ministers.

Graham Knowles
Co-Chair, Hazardous Waste Minimization Committee
Phone (519)843-5156 Fax (519)843-7986

cc: Tony Clarke
Co-Chair, Hazardous Waste Minimization Committee

Gover
Public

Document : 830-528/017
Traduction du Secrétariat

RÉUNION ANNUELLE DU CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT - 1994

Comité de minimisation des déchets dangereux

Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)



BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 7 novembre 1994

COMITÉ DE MINIMISATION DES DÉCHETS DANGEREUX

Carl Hrenchuk
Coordinateur, Protection de l'environnement
Secrétariat du CCME
326 Broadway Ave., Ste 400
Winnipeg (Manitoba) R3L 0S5
Télécopieur (204) 948-2125

Le 4 novembre 1994

Monsieur,

En tant que coprésident du Comité de minimisation des déchets dangereux, je souhaite apporter quelques précisions sur les perspectives industrielles de la proposition écologo «feu rouge - feu vert» de la C.-B. au CCME.

Les milieux industriels sont d'avis que les consommateurs ont besoin d'information sur la façon d'utiliser et d'éliminer en toute sécurité pour eux-mêmes et l'environnement les produits qu'ils emploient tous les jours. Nous estimons que les mises en garde actuelles visant à protéger l'homme sont efficacement communiquées au public grâce au système d'étiquetage du CCCR (Règlement sur les produits chimiques et contenants destinés aux consommateurs) pour les produits dangereux; de plus, des améliorations à ces critères sont en cours pour les rendre encore plus efficaces. Ce programme national couvre déjà le segment toxicité humaine des critères proposés par la C.-B., rendant ainsi redondante cette partie de leur proposition. Enfin, nous ne voulons pas d'un autre système ou ensemble d'icônes, qui pourrait aller à l'encontre du programme CCCR ou en réduire l'efficacité.

En ce qui concerne la caractérisation spécifique des risques pour l'environnement, nous estimons qu'Écologo représente un meilleur choix que le plan Feu rouge - Feu vert de la C.-B. Le système Écologo du Choix environnemental («Feu vert») est conçu pour dire au consommateur quel produit constitue leur meilleur choix pour l'environnement. Le programme est un système national bien établi, comportant un processus élargi de consultation de tous les intervenants, y compris le secteur industriel, sur le choix des critères et sur l'évaluation des produits. Étant donné les nombreux impacts environnementaux de n'importe quel produit, il est extrêmement difficile de choisir les facteurs qui permettront de dire qu'un produit est «bon» pour l'environnement. Une évaluation complète du «berceau à la tombe» de chaque classe de produit est nécessaire avant qu'un jugement quel qu'il soit puisse être apporté. Ce processus complexe est déjà en cours dans le cadre du Choix environnemental, et des plans pour en élargir la portée sont à l'oeuvre. De plus, les recommandations en matière d'écologo d'Industrie Canada sont en place pour s'assurer que les consommateurs disposent de renseignements environnementaux exacts sur les produits. L'industrie préférerait travailler avec ces programmes écologo existants, qui vont dans le sens de la proposition de la C.-.B, plutôt que d'ajouter un autre programme empiétant sur le premier.

L'industrie, consciente de son rôle dans la gérance environnementale des DDD, a mis sur pied un comité multi-intervenants pour préparer une norme nationale de gérance environnementale des DDD. Cette initiative constituerait un plan proactif intégré de gérance pour les déchets multiples, distinct, mais semblable quant à son principe et à son fonctionnement, de l'Initiative de la gestion des déchets de l'industrie (CIPSI) - le programme de gérance pour le conditionnement. Le groupe est en train d'étudier la possibilité de créer un organisme financé par l'industrie grâce au prélèvement d'une contribution au niveau du fabricant/importateur, contribution dont le montant pourrait varier en fonction de la quantité de déchets produits et du degré de difficulté de recyclage/traitement/élimination de ces déchets. Cela signifierait que les produits les plus toxiques feraient l'objet d'une contribution plus grande, ce qui à son tour inciterait l'industrie concernée à reformuler ces produits, soit à réduire la contamination à la source. Ledit comité de gérance bénéficie d'une forte participation

de la part des organismes suivants pour la mise en oeuvre du programme : Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques, Institut canadien pour la protection des cultures, Conseil canadien de la distribution alimentaire, Conseil canadien du commerce de détail, «Canadian Household Battery Association» et Association canadienne de l'industrie de la peinture et du revêtement. Nous prévoyons commencer à présenter ce plan à la C.-B. et aux autres provinces en décembre. La proposition, bien qu'elle soit encore à l'état de projet, comportera une recommandation pour la définition nationale de DDD, ainsi que des recommandations sur les instructions d'élimination portées par les étiquettes et sur l'éducation des consommateurs. Nous estimons qu'un programme de gérance industrielle pour les DDD constitue une priorité absolue. Toute aide qu'Environnement Canada et le CCME pourraient apporter en faveur d'une harmonisation du système serait très appréciée.

Nous pensons que ce plan de gérance, de concert avec les programmes renforcés d'écologo et d'étiquetage CCCR, répondra aux besoins du public, qui doit disposer d'une information plus utile sur les étiquettes des produits.

Nous vous encourageons à faire appel à notre groupe de travail pour toute question relative aux DDD que le CCME souhaite traiter et vous demandons de faire part de vos commentaires aux ministres.

Graham Knowles
Coprésident, Comité de minimisation
des déchets dangereux
Tél. (519) 843-5156
Télécopieur (519) 843-7986

cc. Tony Clarke
Coprésident, Comité de minimisation
des déchets dangereux

Document: 830-528/020

1994 ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS OF THE ENVIRONMENT

COMMUNIQUE

Conference



BATHURST, New Brunswick
November 7, 1994

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment | Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

FOR IMMEDIATE RELEASE

CCME MAKES PROGRESS ON HARMONIZATION

Environmental protection remains key goal

BATHURST, New Brunswick - November 8, 1994 - The Canadian Council of Ministers of the Environment says steady progress is being made toward a new system of environmental management for Canada that will help safeguard the environment.

"We are determined to continue to provide Canadians with a consistently high level of environmental protection," said CCME President Marcelle Mersereau at a meeting of the council in Bathurst. "Governments can accomplish this only by becoming more efficient and effective, in short, by streamlining environmental programs. This will require fundamental change ~~in~~ how we currently operate."

CCME announced one year ago that its top priority would be the harmonization of environmental programs in Canada. This was to include clarifying federal and provincial roles; eliminating duplication and overlap among programs; and making legislation and regulations more consistent across the country.

Ministers were pleased with the significant progress made on a draft harmonization agreement, including a statement of interests, and on the proposed allocation of responsibility for four specific functions of environmental management -- monitoring, compliance, environmental impact assessment, and international agreements.

"We are working hard to determine which level of government should handle each area of environmental protection work," said Mersereau. "The results should be reduced costs and greater efficiency for both levels of government, and greater predictability and clarity for the public."

PRINTED ON RECYCLED PAPER IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLÉ

Consultations by officials will be held as early as possible to receive broad stakeholder input on the draft general agreement and four functions discussed to date. A National Advisory Group on Harmonization, made up of stakeholders from key sectors including business, industry and environmentalists, has provided ongoing advice and feedback to CCME over the last nine months.

Work on determining roles and responsibilities for a further seven "functions" of environmental management will begin immediately. These are: guideline development, legislation and regulation, pollution prevention, emergency response, research, communication/education, and state of environment reporting.

The goal is to prepare drafts of all eleven functions by May 1995 and to complete negotiations in all areas by next November.

Biodiversity

Ministers received a draft of the Canadian Biodiversity Strategy -- a guide for action on conserving Canada's native species and on the sustainable use of forests, fisheries and other biological resources. The council noted that Canada's biological diversity is threatened and that there is a need to take action to protect our wide variety of native species and natural habitats. The council will review provincial response at its meeting in the Yukon in May 1995. Provincial actions will serve to fulfil Canada's commitments under the 1992 United Nations Convention on Biological Diversity.

Cleaner Vehicles and Fuels

The Council of Ministers agreed to establish a task force to develop options for setting improved national standards for reduced automobile emissions and to set minimum standards for reformulated fuels that would lead to improved air quality. The task force, to be co-chaired by British Columbia and Canada, will report to the next council of ministers meeting in May. The council noted that provinces would not be precluded from taking measures to deal with air quality issues in their own jurisdictions.

Marine Pollution Prevention

Newfoundland, Nova Scotia, British Columbia, and the federal government have agreed to form a working group to examine issues of marine pollution, including spill prevention, schedules for double-hulling oil tankers and barges, spill remediation funds, and implementing spill prevention plans for major vessels and oil tankers/barges.

New CCME President

At the conclusion of today's meeting, Yukon Minister of Renewable Resources Mickey Fisher assumed the presidency of CCME, taking over from New Brunswick Minister Mersereau. The presidency of CCME rotates annually amongst its members.

For further information, contact:

Barbara Czech
Director of Communications
CCME
Tel: (204) 948-2090

Gerry Hill
Director of Communications
Government of New Brunswick
Tel: (506) 453-3700

DOCUMENT: 830-528/020

RÉUNION ANNUELLE DU CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT - 1994

COMMUNIQUÉ

Conférence

LIBRARY
JUL 11 1995
University of Toronto

BATHURST (Nouveau-Brunswick)
Le 7 novembre 1994

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment | Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE

LE CCME AVANCE SUR LA VOIE DE L'HARMONISATION

La protection de l'environnement demeure le but principal

BATHURST, Nouveau-Brunswick - le 8 novembre 1994 - Les membres du Conseil canadien des ministres de l'environnement affirment que les travaux progressent bien en vue de la mise en oeuvre d'un nouveau système de gestion de l'environnement au Canada qui contribuera à protéger l'environnement.

«Nous sommes déterminés à continuer à offrir aux Canadiens un niveau élevé et uniforme de protection de l'environnement», a déclaré la présidente du CCME, M^me^ Marcelle Mersereau, lors d'une réunion du conseil qui se tenait à Bathurst. «Les gouvernements devront, pour y arriver, être plus efficaces et plus efficients, bref, ils devront rationaliser les programmes de protection de l'environnement. Ceci nécessitera une modification fondamentale de notre façon actuelle de faire les choses.»

Il y a un an, le CCME annonçait que l'harmonisation des programmes environnementaux au Canada constituerait sa première priorité. Il devait, pour ce faire, préciser les rôles du fédéral et des provinces; éliminer le double emploi et les chevauchements entre les programmes; et donner plus de cohésion à l'application des lois et règlements dans tout le pays.

Les ministres sont enchantés des progrès considérables accomplis sur une ébauche de l'entente d'harmonisation, y compris sur une déclaration générale d'intérêt et sur une répartition proposée des responsabilités visant quatre fonctions précises dans la gestion de l'environnement, soit la surveillance, le respect des lois et règlements, l'évaluation des incidences environnementales et les ententes internationales.

RECYCLED PAPER PAPIER RECYCLÉ

«Nous travaillons avec diligence afin de déterminer quel ordre de gouvernement devrait s'occuper de chaque secteur de la protection de l'environnement», a précisé M^me^ Mersereau. Il devrait en ressortir des économies considérables et une plus grande efficacité pour les deux ordres de gouvernement de même qu'une plus grande prévisibilité et plus de transparence pour le public.»

Les fonctionnaires tiendront des consultations le plus tôt possible afin de recevoir l'avis de l'ensemble des intervenants sur le projet de l'entente-cadre et sur les quatre fonctions dont il a été question jusqu'à maintenant. Un groupe consultatif national sur l'harmonisation - composé d'intervenants issus notamment du milieu des affaires, de l'industrie et des groupes environnementalistes - donne régulièrement des conseils et assure une rétroaction continue au CCME depuis les neuf derniers mois.

Les travaux commenceront immédiatement afin de déterminer les rôles et les attributions pour ce qui est des sept autres «fonctions» de la gestion environnementale, c'est-à-dire l'élaboration des lignes de conduite, l'application des lois et règlements, la prévention de la pollution, les mesures d'urgence, la recherche, les communications et l'éducation et les rapports sur l'état de l'environnement.

Nous nous proposons de préparer des ébauches sur les onze fonctions d'ici mai 1995 et de terminer les négociations dans tous les domaines d'ici novembre 1995.

Biodiversité

Les ministres ont reçu une ébauche de Stratégie canadienne sur la biodiversité qui servira de guide en vue de la conservation des espèces indigènes du Canada et de l'utilisation durable des forêts, des pêches et des autres ressources biologiques du pays. Le conseil fait remarquer que la diversité biologique du Canada est menacée et qu'il est impérieux de prendre des mesures pour protéger la grande diversité d'espèces indigènes et les habitats naturels du pays. Le conseil passera en revue la réaction des provinces à l'égard de l'ébauche de stratégie à l'occasion de sa réunion prévue pour le mois de mai 1995 au Yukon. Les mesures

des provinces permettront au Canada de remplir les engagements qu'il a pris en 1992 dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies.

Véhicules et carburants plus écologiques

Le conseil des ministres a convenu de mettre sur pied un groupe de travail chargé de trouver des solutions afin de resserrer les normes nationales pour les émissions des gaz d'échappement et afin de fixer des normes minimales visant les combustibles reformulés, ce qui contribuerait à une meilleure qualité de l'air. Le groupe de travail, qui sera coprésidé par la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral, fera rapport au conseil à la réunion du mois de mai. Le conseil fait remarquer que rien n'empêchera les provinces de prendre des mesures pour régler les problèmes de qualité de l'air sur leur territoire.

Prévention de la pollution en milieu marin

Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral ont convenu de former un groupe de travail chargé d'examiner les questions de la pollution en milieu marin, y compris la prévention des déversements, les appendices traitant de la construction de pétroliers et de chalands à double coque, la création de fonds destinés à remédier aux déversements et la mise en oeuvre de plans de prévention des déversements applicables aux gros navires ainsi qu'aux pétroliers et aux chalands.

Nouveau président du CCME

Au terme de la réunion d'aujourd'hui, le ministre des Ressources renouvelables du Yukon, M. Mickey Fisher, a accepté la présidence du CCME, prenant ainsi la relève de la ministre du Nouveau-Brunswick, M^me^ Mersereau. Les membres du CCME assument la présidence du conseil à tour de rôle d'année en année.

Pour de plus amples renseignements, communiquer avec :

Barbara Czech
Directrice des communications
CCME
N° de téléphone (204) 948-2090

Gerry Hill
Directeur des communications
Gouvernement du Nouveau-Brunswick
N° de téléphone (506) 453-3700

Publicat

830-529/020

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPORT AND RECREATION

Youth at Risk:

A Role for Recreation and Physical Activity

Federal



Grande Prairie, Alberta
February 18, 1995

YOUTH AT RISK:

A ROLE FOR RECREATION AND PHYSICAL ACTIVITY

Prepared by Fitness Canada,
Interprovincial Recreation Committee and
the CP/RA

for the

Meeting of Ministers Responsible for Fitness,
Sport and Recreation

Grande Prairie, Alberta
February 18, 1995

PURPOSE

Youth at risk is a significant issue in communities across Canada. Federal and provincial/territorial governments responsible for physical activity and recreation are interested in assessing their role in helping these youth. This paper summarizes the results of a research study commissioned by both levels of government into the impact and benefits of physical activity and recreation in reducing and removing risk factors facing youth in Canada. The paper also proposes recommendations for the approval of Ministers.

RESEARCH PROCESS

This study used several different methods to gather information. The most extensive and intensive was focus groups held in each province and territory. Separate focus groups were organized by each p/t ministry responsible for recreation for youth, for parents, for front line staff, and for policy makers. In all, over 500 people participated. In addition the research literature on the impact of physical activity and recreation was summarized. Current examples of program and policy initiative were also collected from the local, provincial and national level.

The information provided by each of these methods were reviewed by government officials and a representative of the CP/RA and the major conclusions are identified below.

RESEARCH CONCLUSIONS

1. YOUTH AT RISK CONTINUUM

Youth are at risk because of socioeconomic status, environmental conditions, peer associations, family interactions, and behavioral problems. They are further at risk when they abuse drugs, drop out of school, break the law or experience physical health problems such obesity or mental health problems such as depression. A relatively large number of youth are at risk but a much smaller number are involved with the specialized and expensive systems of intervention in health, community services,justice and education.Efforts must be focused on preventing at risk youth from proceeding along this continuum.

OUTH AT RISK

were 1.9 million people (aged 15-19) or 6.8% of the population. There ..couraging youth trends such as decreased usage of alcohol/tobacco, a decline pregnancies and a reduction in high school drop out rate. The magnitude of m, however is described in a number of ways:

- Over 75,000 youth found guilty by the courts.
- Youth suicide has increased by 300% from 1965 to 1987. A total of 198 males and 51 females took their own lives in 1992 (Statistics Canada).
- 40,000 teenage pregnancies (aged 15-19) in 1989.
- Estimates of homeless youth are in the 150,000 range.
- Over 190,000 youth 15-24 who were not working or in school.
- National average high school drop out rate in 1988-89 was 34.7%.
- Over 80,000 youth 11-18 used anabolic steroids.
- 20% of Canadian youth 15-19 are obese.
- 90% of Canadian children don't participate in the recommended 30 minutes per day of physical activity.
- Most, but not all, of these risk factors are magnified for aboriginal populations.

3. A NEED FOR COOPERATION AND COMMUNICATION

Agencies serving youth at risk need to collaborate to better serve their clients. While there has been some progress it was not uncommon for the researchers to discover that the focus groups provided an opportunity for some agency staff to meet for the first time. Social, health and justice agencies are not as aware of the resources of recreation agencies as they could be. Recreation and physical activity is more effective if it is part of a holistic strategy.

4. YOUTH EMPOWERMENT

Youth empowerment is an over used phrase but it is clear that youth do not feel they are being heard and effective solutions require leadership from youth.

5. ROLE OF PUBLIC RECREATION & PHYSICAL ACTIVITY SERVERS

Existing public recreation and physical activity services has played a preventive role in keeping youth from moving along the youth at risk continuum. It is difficult to quantify that. However it is clear that these same services are not meeting the needs of youth who are further along the continuum. Public recreation and physical activity services are perceived as being for white middle class youth.

6. CONSTRAINTS TO PARTICIPATION BY YOUTH AT RISK

Common constraints to participation are identified by youth, parents, front line staff and administrators. Examples are:

- Lack of money for equipment, travel and registration fees.
- Lack of appropriate transportation.
- Youth and their families are unaware of opportunities and how to access them. Many don't know that local recreation departments exist.
- The regulated and controlled structure of many current opportunities is a barrier. The highly structured and competitive sport system in particular was of little interest to youth at risk.
- Many native youth did not feel comfortable or welcome in most "white" areas and facilities.
- Lack of social and physical skills was identified as a barrier to participation.
- Youth recreation programs are perceived as 'male' oriented. There is a lack of female leaders. Physical safety is a more significant constraint on females than on males.
- Youth participation is limited by lack of support from parents and families.

7. PHYSICAL ACTIVITY AND RECREATION HELPS

Research has demonstrated that participation in physical activity and recreation is an effective strategy in addressing needs and removing risk factors. Positive benefits are psychological health, physical health, family interaction, peer influence, academic performance and lifestyle behaviours.

8. COMMUNITY LEVEL SOLUTION

The problems are Canada wide but there isn't a Canada wide solution. It has been demonstrated that the most effective solutions are developed at the community level with youth involvement in planning and implementation.

9. PREVENTION AND INTERVENTION

Recreation and physical activity has proven itself as an intervention tool for those specialized delivery systems in justice, education, community services and health however its more significant role is in helping prevent youth at risk from requiring those services in the first place.

10. SCOPE OF RECREATION AND PHYSICAL ACTIVITY

Youth, parents and staff identified recreation and physical activity as a broad spectrum of structured and unstructured activities. Some saw it from the benefits provided as opposed to the activity itself.

11. BEST PRACTICES/SUCCESS STORIES

A wide range of recreation/physical activity initiatives are being implemented across Canada and they provide a rich source of information about factors critical to success.

12. RESEARCH AND EVALUATION

There is a need for more research to assess and evaluate the effectiveness of physical activity/recreation opportunities with youth who are at different stages on the youth at risk continuum.

13. IMPORTANCE OF LEADERSHIP

Direct leadership that is knowledgeable, skilled and committed is essential to successful programs and services for youth at risk.

RECOMMENDATIONS

1. Ministers agree that there is a meaningful role for recreation/physical activity as part of the solution to youth at risk issues which requires public attention and resources. The documentation commissioned by the two levels of government and the CP/RA related to the impact and benefits of physical activity and recreation on youth at risk will be made public.

2. Ministers agree that the summary document of the research analysis is the basis for consultation with their cabinet colleagues responsible for justice, social services, health, education and leaders of other organizations serving youth, as a vehicle for the development of a more coordinated approach to service delivery to youth at risk.

3. Provincial and territorial Ministers agree to take a leadership role in stimulating the development of community driven solutions through increased dialogue with youth, elected officials, youth serving agencies and others at the local and provincial/territorial levels.

4. Ministers agree that particular attention is required to address the physical activity and recreation needs of girls and young women.

5. Ministers agree that particular attention is required to address the physical activity and recreation needs of Canada's aboriginal persons.

6. Ministers agree that their officials collaborate to develop a framework that supports community driven activities in areas such as leadership, partnerships, the removal of barriers, research and evaluation. Officials will report on progress to Ministers at their next meeting.

830-529/020

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DU SPORT ET DES LOISIRS

Les jeunes à risque

Un rôle pour les loisirs et l'activité physique

Fédéral

LIBRARY
SEP 15 1995
University of Toronto

Grande Prairie (Alberta)
Le 18 février 1995

LES JEUNES À RISQUE

UN RÔLE POUR LES LOISIRS ET L'ACTIVITÉ PHYSIQUE

préparé par Condition physique Canada,
le Conseil interprovincial du sport et des loisirs
et l'ACL/P

en vue de la

Réunion des ministres responsables de la condition physique, du sport et des loisirs

Grande-Prairie (Alberta)
Le 18 février 1995

OBJET

Les jeunes à risque constituent un problème important partout au pays. Les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'activité physique et des loisirs sont disposés à évaluer le rôle qu'ils assument dans les mesures visant à aider ces jeunes. Le présent document résume les résultats d'une étude commandée par les deux ordres de gouvernement dans le but d'analyser l'incidence et les bienfaits de l'activité physique et des loisirs lorsqu'il s'agit de réduire et de supprimer les facteurs de risque auxquels sont exposés les jeunes Canadiens et Canadiennes. Le document soumet également des recommandations à l'approbation des ministres.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Les responsables de l'étude ont eu recours à diverses méthodes de cueillette d'information. La méthode la plus approfondie et intensive a consisté en des groupes de discussion dans chaque province et territoire. Chaque ministère provincial ou territorial responsable des loisirs a organisé des groupes de discussion distincts réunissant des jeunes, des parents, des travailleurs de première ligne et des décideurs. Plus de 500 personnes ont participé à ce processus. En outre, les travaux de recherche portant sur l'incidence de l'activité physique et des loisirs ont été résumés. On a également recueilli des exemples de programmes et d'initiatives au niveau local, provincial et national.

Des fonctionnaires et un représentant de l'ACL/P ont examiné l'information obtenue grâce à chacune de ces démarches et les principales conclusions qu'ils ont tirées sont présentées ci-après.

CONCLUSIONS DE LA RECHERCHE

1. LE CONTINUUM DES JEUNES À RISQUE

Les jeunes font face à des risques en raison de leur situation socioéconomique, des conditions de l'environnement, de leur association avec des pairs, de l'interaction avec leur famille et de problèmes de comportement. Les risques auxquels ils sont exposés sont encore plus grands lorsqu'ils consomment de la drogue, abandonnent l'école, enfreignent la loi ou ont des problèmes de santé physique comme l'obésité ou de santé mentale comme la dépression. Un nombre relativement élevé de jeunes entrent dans la catégorie « à risque », mais un nombre beaucoup plus petit d'entre eux sont visés par des systèmes d'intervention spécialisés et coûteux touchant la santé, les services communautaires, la justice et l'éducation. Il importe de concentrer les efforts sur la prévention de façon que les jeunes à risque ne s'engagent pas davantage dans le continuum.

2. LES JEUNES À RISQUE

Les jeunes (âgés de 15 à 19 ans) sont au nombre de 1,9 million, soit 6,8 p. 100 de la population. On note certaines tendances encourageantes chez les jeunes, comme une baisse de l'alcoolisme et

du tabagisme, la diminution du nombre de grossesses chez les adolescentes et une réduction du taux de décrochage dans les écoles secondaires. Cependant, l'ampleur du problème peut se décrire ainsi :

- Plus de 75 000 jeunes ont été déclarés coupables par les tribunaux.
- De 1965 à 1987, le suicide chez les jeunes a augmenté de 300 p. 100. En 1992, 198 adolescents et 51 adolescentes se sont enlevé la vie (Statistique Canada).
- Le nombre de grossesses chez les adolescentes (âgées de 15 à 19 ans) s'élevait à 40 000 en 1989.
- On estime à environ 150 000 le nombre de jeunes sans-abri.
- Plus de 190 000 jeunes âgés de 15 à 24 ans ne travaillaient pas et ne fréquentaient pas l'école non plus.
- En 1988-1989, le taux moyen de décrochage scolaire était de 34,7 p. 100 à l'échelle du pays.
- Plus de 80 000 jeunes entre 11 et 18 ans ont eu recours à des stéroïdes anabolisants.
- Vingt pour cent des jeunes Canadiens et Canadiennes âgés de 15 à 19 ans sont obèses.
- La majorité (90 p. 100) des enfants canadiens ne font pas 30 minutes d'activité physique par jour, comme il est recommandé.
- La plupart de ces facteurs de risque sont amplifiés dans le cas des Autochtones.

3. LA NÉCESSITÉ DE COLLABORER ET DE COMMUNIQUER

Les organismes au service des jeunes à risque doivent conjuguer leurs efforts en vue de mieux servir leurs clients. Bien que certains progrès aient été réalisés, plus d'un chercheur a eu l'occasion de constater que certains membres du personnel de ces organismes se rencontraient pour la première fois à l'occasion des réunions des groupes de discussion. Les organismes oeuvrant dans le domaine social et dans ceux de la santé et de la justice ne sont pas aussi conscients des ressources des organismes de loisirs qu'ils pourraient l'être. Les loisirs et l'activité physique sont plus efficaces lorsqu'ils s'insèrent dans une stratégie globale.

4. L'HABILITATION DES JEUNES

L'habilitation des jeunes revient plus souvent qu'à son tour sur le tapis, mais il est évident que les jeunes n'ont pas l'impression d'être entendus et qu'il faudra leur confier un rôle de

chef de file pour parvenir à des solutions efficaces.

5. LE RÔLE DES SERVICES DE LOISIRS ET D'ACTIVITÉ PHYSIQUE

Les services publics de loisirs et d'activité physique actuels ont joué un rôle préventif en empêchant les jeunes à risque de glisser vers l'extrémité la plus inquiétante du continuum. Ce genre de données n'est pas facile à quantifier. Toutefois, il ne fait aucun doute que les services offerts ne répondent pas aux besoins des jeunes aux prises avec des risques supérieurs. Les services susmentionnés sont perçus comme étant destinés aux jeunes de race blanche appartenant à la classe moyenne.

6. LES OBSTACLES NUISANT À LA PARTICIPATION DES JEUNES À RISQUE

Les jeunes, les parents, les travailleurs de première ligne et les administrateurs interrogés ont cerné les principaux obstacles nuisant à la participation des jeunes à risque. En voici quelques-uns :

- Le manque d'argent pour acheter l'équipement nécessaire, se déplacer et payer les frais d'inscription.
- L'absence d'un moyen de transport approprié.
- Les jeunes et leur famille ne sont pas conscients des possibilités qui s'offrent à eux et de la façon d'en profiter. Nombre d'entre eux ignorent tout de l'existence des services de loisirs locaux.
- La structure réglementée et contrôlée de plusieurs des possibilités s'offrant actuellement à eux constitue à elle seule un obstacle. Par exemple, le système sportif hautement structuré et compétitif suscite bien peu d'intérêt chez les jeunes à risque.
- De nombreux jeunes Autochtones ne se sentent pas à l'aise ou bienvenus dans des milieux ou des installations où les « Blancs » sont en majorité.
- L'absence d'aptitudes sociales ou physiques fait également obstacle à la participation.
- Les programmes de loisirs pour les jeunes sont perçus comme étant axés sur l'élément masculin de la population. Il n'y a pas suffisamment de chefs de file féminins. La sécurité physique représente un obstacle plus important pour les femmes que pour les hommes.
- La participation des jeunes est limitée par l'absence d'appui de la part des parents et de la famille.

7. L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET LES LOISIRS SONT UTILES

La recherche a démontré que la participation à des loisirs et à des activités physiques constitue une approche efficace lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des jeunes et de supprimer les facteurs de risque. Les bienfaits entraînés par cette participation touchent notamment la santé psychologique, la santé physique, l'interaction familiale, l'influence des pairs, le rendement scolaire et les comportements liés au mode de vie.

8. LA SOLUTION À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE

Les problèmes touchent l'ensemble du Canada, mais il n'existe pas de solution globale. Il a été prouvé que les solutions les plus efficaces sont issues de la collectivité et nécessitent la participation des jeunes aux processus de planification et de mise en oeuvre.

9. LA PRÉVENTION ET L'INTERVENTION

Les loisirs et l'activité physique se sont avérés de bons outils d'intervention pour les systèmes de prestation de services spécialisés utilisés par les secteurs de la justice, de l'éducation, des services communautaires et de la santé. Cependant, leur principal rôle consiste à faire en sorte que les jeunes à risque n'aient pas à avoir recours à de tels systèmes.

10. LA PORTÉE DES LOISIRS ET DE L'ACTIVITÉ PHYSIQUE

Les jeunes, les parents et le personnel consultés ont décrit les loisirs et l'activité physique comme un large éventail d'activités structurées et non structurées. Certains voyaient davantage les bienfaits que l'on peut en retirer que l'activité elle-même.

11. LES MEILLEURES PRATIQUES OU LES MODÈLES À SUIVRE

On met actuellement en oeuvre une vaste gamme d'initiatives axées sur les loisirs et l'activité physique partout au Canada. Ces initiatives fournissent une excellente source d'information sur les facteurs essentiels au succès de telles initiatives.

12. LA RECHERCHE ET L'ÉVALUATION

Il faudrait effectuer plus de recherche en vue de juger de l'efficacité des possibilités de s'adonner à des activités physiques ou à des loisirs qui sont offertes aux jeunes se trouvant dans les différents groupes du continuum des jeunes à risque.

13. L'IMPORTANCE DES CHEFS DE FILE

Les programmes et les services à l'intention des jeunes à risque ne seront efficaces que si

l'on se dote de chefs de file compétents et déterminés exerçant un pouvoir direct.

14. **RECOMMANDATIONS**

1. Que les ministres conviennent que les loisirs et l'activité physique constituent un élément important de la solution aux problèmes des jeunes à risque, un élément qui exige davantage d'intérêt du public et de ressources. Les documents que les deux ordres de gouvernement et l'ACL/P ont commandés relativement à l'incidence et aux bienfaits de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes à risque seront rendus publics.

2. Que les ministres conviennent que le résumé de l'analyse soit à la base des consultations qu'ils mèneront auprès de leurs collègues responsables de la justice, des services sociaux, de la santé et de l'éducation ainsi qu'auprès des dirigeants d'autres organismes au service des jeunes, et qu'il serve de moyen d'améliorer la coordination de la prestation des services aux jeunes à risque.

3. Que les ministres provinciaux et territoriaux acceptent de jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de favoriser l'élaboration de solutions axées sur la collectivité grâce à un meilleur dialogue avec les jeunes, les représentants élus, les organismes au service des jeunes, et d'autres encore, tant au niveau local que provincial et territorial.

4. Que les ministres conviennent de la nécessité de porter une attention toute spéciale aux besoins des filles et des jeunes femmes en matière d'activité physique et de loisirs.

5. Que les ministres conviennent de la nécessité de porter une attention toute spéciale aux besoins des Autochtones en matière d'activité physique et de loisirs.

6. Que les ministres acceptent de charger leurs fonctionnaires de collaborer à l'élaboration d'un cadre appuyant des activités communautaires dans des domaines tels que le leadership, les partenariats, la suppression des obstacles, la recherche et l'évaluation. Les fonctionnaires feront connaître les progrès réalisés à la prochaine réunion des ministres.

Publicatio

830-529/021

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPORT AND RECREATION

An Analysis of the Impact and Benefits of Physical Activity and Recreation on Canadian Youth-at-Risk

Federal



Grande Prairie, Alberta
February 18, 1995

CANADIAN YOUTH: DOES ACTIVITY REDUCE RISK?

AN ANALYSIS OF THE IMPACT AND BENEFITS OF PHYSICAL ACTIVITY/RECREATION ON CANADIAN YOUTH-AT-RISK

JOINT INITIATIVE OF
THE INTER-PROVINCIAL SPORT AND RECREATION COUNCIL,
THE FITNESS DIRECTORATE OF HEALTH CANADA,
AND THE CANADIAN PARKS/RECREATION ASSOCIATION

December 31, 1994

TABLE OF CONTENTS

	Research Team	iv
	Acknowledgements	v
	Preface	vi
1.	**Executive Summary**	1
2.	**Project Overview and Methodology**	4
	2.1 Overview of project	4
	2.2 Research methodology	5
3.	**Review of the Literature**	9
	3.1 Historical perspective	9
	3.2 Definition of concepts and terms	10
	3.3 Factors identifying youth-at-risk	13
	3.4 Current situation	18
	3.41 Magnitude of the problem	18
	3.42 Summary of Trends and Statistics	24
	3.43 Government policies/initiatives	26
	3.5 Potential impact of physical activity/recreation	36
	3.51 Self-related issues	36
	3.52 Family-related issues	40
	3.53 Peer-related issues	40
	3.54 School-related issues	41
	3.55 Community-related issues	42
	3.6 Summary	47
4.	**Focus Group Results**	48
	4.1 Intra-group results	48
	4.11 Administrators/Policy Makers	48
	4.12 Frontline Workers	56
	4.13 Parents	65
	4.14 Youth	69

4.2 Inter-group comparison 74
4.3 Aboriginal issues 80
4.4 Other cultural issues 85
4.5 Summary 87

5. **Summary of Current Canadian Initiatives** 88

5.1 Results of mail-out survey on program initiatives 88
5.2 Extent of current programming for youth-at-risk 88
5.3 Model programs 89
5.4 Factors related to program success 98
5.5 Factors related to program failure 99

6. **Limitations of Project** 100

7. **Analysis of Findings** 103

7.1 Urban vs rural 103
7.2 Comparison of different stages on youth-at-risk continuum 104
7.3 Gender related issues 104
7.4 Aboriginal issues 105
7.5 Summary of findings 106

8. **Recommendations** 108

9. **References** 115

10. **Appendices** 128

A. Glossary of Terms 129
B. Focus Group Participant Characteristics 131
C. Focus Group Participant Summary 134
D. Sample of Questions Discussed at Focus Group Meetings 137
E. Potential Partners for Networking 141

RESEARCH TEAM

PRINCIPAL INVESTIGATORS:

Dr. Ian Reid, Ph.D.

Faculty of Phys. Ed. and Recreation,
University of New Brunswick,
P.O. Box 4400,
Fredericton, New Brunswick
E3B 5A3
506-453-4575 (phone)
506-453-3511 (fax)

Dr. Mark Tremblay, Ph.D.

Faculty of Phys. Ed. and Recreation,
University of New Brunswick,
P.O. Box 4400,
Fredericton, New Brunswick
E3B 5A3
506-453-4579 (phone)
506-453-3511

RESEARCH ASSOCIATES:

Mr. René Pelletier, B.P.E.

New Brunswick Department of
Municipalities, Culture, and Housing
372 Water St. 2nd Floor, Suite 202,
Chatham, New Brunswick
E1N 1B6
506-778-6688 (phone)
506-778-6693 (fax)

Ms. Stacey McKay, M.Sc.

Faculty of Physical Education
and Recreation
University of New Brunswick
Fredericton, New Brunswick
E3B 5A3
506-453-4575 (phone)
506-453-3511 (fax)

ACKNOWLEDGEMENTS

The successful completion of this project required the commitment and cooperation of several people. The steering committee for this project, especially Mike Arthur (Chair), Diana Smith, Tim Weir, and Judy Sutcliff, were particularly helpful in providing direction and support as necessary throughout the project. The essential support of each provincial ISRC representative, and in turn their network of contacts, made the project logistically feasible. To all of the focus group participants, and everyone who answered our mail-out survey, without you the report would be meaningless. To all of these individuals we extend a sincere thank you, and we share the credit of this work with you.

To our colleagues, who covered for us while we were busy working on this project, thank you. A special thanks is also extended to Dr. Terry Haggerty, Dean of the Faculty of Physical Education and Recreation, and Jim Morell, Assistant Deputy Minister (New Brunswick Department of Municipalities, Culture and Housing), for providing the administrative and operational support necessary to complete this report. Thank you to Gabrielle Cameron and Molly Demma for their diligent assistance throughout the project.

Finally, and most importantly, thank you to our families and friends who supported us during our extended travel, and tolerated us during the long hours spent in preparing this document.

We hope that the support of everyone involved in this project has ensured a report that will provide direction for those interested in the effects of physical activity and recreation on the behaviour of Canadian youth.

PREFACE

During the preparation of this foundation document, it became apparent that some individuals are sensitive to the terminology surrounding the issues presented and discussed in this report. The research team appreciates and acknowledges these concerns and sensitivities. Nevertheless, because of the nearly universal understanding of the term youth-at-risk, and because the vast majority of the concerned individuals that were contacted were comfortable with the term and used the term in clinical discussions, we have used this term periodically throughout the report. Other terminology or expressions that may be offensive to some have been operationally defined and the definitions included in a glossary of terms. The intent of this report is to accurately and concisely identify the major issues related to physical activity/recreation and youth-at-risk. To achieve this, dictionary definitions of terms are often adhered to. It is hoped that the terminology and expressions used in this report will not offend anyone. This report was written with sincere interest and concern for the youth it addresses and the role that physical activity/recreation plays in their development. It is hoped that the reader shares this concern.

1. EXECUTIVE SUMMARY

The positive relationship between physical activity/recreation and a reduction in risk factors for youth has extensive historical roots. The definition of youth-at-risk has evolved over the years and may be conceptualized on a continuum ranging from low risk to chronic deviance. Many factors predispose youth to behavioural risk factors. These predisposing factors include variables related to the individual (self), family, peers, school, and community. The current situation in Canada suggests that there is need for concern about youth-at-risk, and that efforts to minimize risk factors for youth will provide diverse personal and social benefits. Governments have recognized this area of need and have many programs in place to address issues related to youth-at-risk. Unfortunately, there appears to be little consistency in, or coordination of, policies and programs across Canada. Strategies involving physical activity/recreation appear particularly promising in minimizing risk factors for youth. Physical activity/recreation participation can provide positive benefits related to psychological health, physical health, familial interaction, peer influence, academic performance, community development, and other lifestyle behaviours. The documentation supporting the enormous potential of physical activity/recreations programs to positively influence youth-at-risk cannot be ignored. As Active Living proponents try to instill an appreciation for regular physical activity in all Canadians, youth-at-risk may stand to benefit the most.

The 465 participants from the 64 focus group meetings provided invaluable input into this research. All participants provided unique insight. The most striking observation from the focus group results was the degree of consistency between all focus groups. The administrators/policy makers, frontline workers, parents, and youth consistently identified the same major issues, with few contradictions. There was a range of definitions of the youth-at-risk throughout the focus group participants, but in general, there was an understanding that youth-at-risk were those youth who demonstrated characteristics consistent with undesirable behaviours. A significant group of participants, particularly the parents and youth, defined youth-at-risk as those already exhibiting deviant behaviour. Though some focus group participants had a narrow view of physical activity/recreation, most conceptualized the terms very broadly and incorporating a wide range of leisure pursuits. Throughout the focus groups it became increasingly apparent that there is incredible potential for physical activity and recreation initiatives to positively impact on youth-at-risk. Physical activity/recreation can help youth-at-risk by improving self-esteem, providing positive role models, teaching teamwork and social skills, promoting self-confidence, providing a sense of belonging, reducing risk factors for disease, giving youth something constructive to do, providing a means of releasing stress, promoting positive morals and values, teaching cognitive, leadership and life skills, providing an opportunity for racial integration, enhancing cultural awareness, providing a sense of community, fostering family support, and promoting the wellness of youth. Many organizations are currently providing programs or services directly or indirectly impacting on youth-at-risk. There was a general consensus that these efforts need to be better coordinated and advertised. Successful programs need to have youth spearheading the initiative. Programs also need to be flexible, accommodating, inexpensive (or free), with good leadership and community support.

Programs directed towards youth-at-risk should be nonthreatening, emphasizing participation, and not competition. Outdoor adventure programming was believed to be appropriate for youth-at-risk. Many fiscal, logistical, and societal barriers/constraints make it difficult to provide the programs and services believed to be necessary for youth-at-risk. The need to empower youth, provide good leadership, establish parental support, provide increased government support, develop partnerships, create youth centres, reform current programming initiatives to reflect the needs of youth-at-risk, and continue research were repeatedly mentioned as the primary issues. The need to approach youth-at-risk issues holistically was also a pervasive attitude. It was felt that physical activity and recreation can provide both prevention and intervention functions.

In general, the Aboriginal issues were consistent with the major issues facing all at-risk youth. Specific issues of concern in native communities centered around discrimination, availability of leadership, poor parenting, lack of resources (human and financial), isolation, cultural identity, commitment to youth, and partnership development. Other non-native cultural issues include discrimination, communication difficulties (language barriers), gender specific limitations because of cultural traditions, and the lack of culturally specific programming. In general, it was felt that the focus group process provided the most comprehensive and insightful information gathered during this research.

Ninety-six responses to a mail-out survey requesting information on physical activity/recreation programs or initiatives directed towards youth-at-risk were received as of the writing of this report. The majority of responses described successful programs and provided some details surrounding the initiative. It became evident that many excellent programs are currently in place around the country. Most programs are local initiatives, though some campaigns, like Vitality (Health Canada), are national in scope. The indicators of successful program initiatives mentioned by the survey respondents were similar to those identified through the literature review and focus group meetings.

As with all research, there are limitations to the findings. Because this study was not exhaustive, and because focus group participants were not randomly selected, and because of the project constraints (time, human resources, money), caution must be used when interpreting the conclusions and recommendations. The information summarized in this report may not necessarily represent the broader population.

For the most part, there were no significant differences between the issues facing urban youth compared to rural youth. Some issues that were raised in this regard suggested that rural youth have less facilities and services available, more transportation problems, and a community more willing to accept responsibility for the problems of youth.

The most significant differences in issues related to youth at the various stages of the youth-at-risk continuum center around programming, leadership experience, and youth-leader interaction. Logistical constraints associated with the focus groups limited any conclusions from being made from that research method. More research is needed to address the specific needs of youth with varying degrees of behavioural problems.

Encouraging research on the potential impact of physical activity/recreation on female youth exists. In general, females appear to derive similar benefits to males. Four main gender bias issues did emerge from the focus groups. These issues related to programming, leadership, parenting, and risk.

There is little empirical research related to aboriginal youth-at-risk and physical activity/recreation. Basically, the issues facing aboriginal youth are the same as those facing all youth. Notable exceptions are discrimination and cultural issues. The majority of current initiatives gathered during this research were from western Canada.

Several recommendations arose out of the information gathered for this report. The recommendations included suggestions on youth issues, community development, leadership development, information networking/communication, collaborative policy development, specific programming, evaluation measures, future research, and native issues.

It is hoped that this "Foundation Document" will provide a stimulus for future efforts related to physical activity/recreation and youth-at-risk.

2. PROJECT OVERVIEW AND METHODOLOGY

2.1 OVERVIEW OF PROJECT

Identifying the role of physical activity and recreation in reducing or mitigating lifestyle and behavioural risks for youth is a growing area of interest in academic, government and community sectors, and at the personal/family level. Efforts to identify and evaluate the relationship between physical activity/recreation and behaviours of youth that place them at risk are ongoing. Because this issue has such diverse social implications, and because of the enormous potential of physical activity and recreation programs to positively impact on these social issues, more work is needed to elucidate the extent of the relationship between physical activity/recreation and behaviours that place youth at risk.

To address this need, the Interprovincial Sport and Recreation Council (ISRC), the Fitness Directorate of Health Canada, and the Canadian Parks and Recreation Association (CPRA) collaboratively sponsored this analysis on the impact and benefits of physical activity/recreation on Canadian youth-at-risk. Researchers in the Faculty of Physical Education and Recreation at the University of New Brunswick performed the research and prepared this report. The project encompassed a literature review, focus group analysis, and a summary of initiatives taking place across the country in this area. Each of the three phases of the project were equally important in contributing to a comprehensive understanding of the current situation in Canada in this regard.

The specific goals of the project included:

Goal One: Define "youth-at-risk" through the development of a continuum.

Goal Two: Document and critique the literature and research evidence regarding the contribution which physical activity/recreation can make to the prevention, intervention, and reduction of risk factors for youth.

Goal Three: Explore the realities and myths of youth-at-risk in Canada and identify key issues from both an adult and youth perspective; and investigate the differences in issues between urban and rural youth.

Goal Four: Summarize current initiatives, policies, programs, and innovations at the municipal, provincial/territorial and national levels (government and non-government agencies) in the area of physical activity/recreation and youth-at-risk.

Goal Five: Investigate youth, parent, frontline workers' and administrators' views on the potential impact and benefits of physical activity/recreation on youth in Canada. In addition, investigate and identify the concerns and programs of selected populations, particularly Aboriginal groups.

Goal Six: Document all research findings. Based on these findings, make recommendations for future research, information networking, collaborative policy development, specific programming, and further evaluation of services.

The research and writing of this project took place between August and December, 1994. It is believed that the information presented in this report provides a thorough and comprehensive evaluation of the potential impact and benefits of physical activity and recreation on Canadian youth, particularly those considered to be "at risk".

2.2 RESEARCH METHODOLOGY

Literature Search and Review

A comprehensive search for relevant academic and professional literature was performed throughout the duration of this project. Contemporary electronic search technologies were employed to facilitate a complete search of available information. Sport Discus (SIRC) and Medline databases were used, in addition to manual identification of resources, to search for relevant literature. Additionally, a network of colleagues from around the country assisted in ensuring that a comprehensive search was completed. An enormous volume of literature was collected and reviewed. Selected research and scholarly papers from this collection are synthesized and presented in the review of the literature section of this report. Though the review of literature included in this report is brief relative to the information collected, it is believed that it documents and references the primary issues related to this project.

Focus Groups

Sixty-four focus group meetings were held across Canada in the process of gathering information about the issues and programs related to physical activity/recreation and youth-at-risk. These meetings allowed information to be gathered from each province and territory (14 locations; one in each province/territory except Quebec and Ontario where two locations were identified) and from several different target groups. At each selected location four focus group meetings were held. These meetings specifically targeted: (1) administrators/policy makers, (2) front-line workers, (3) youth (for the purposes of the focus groups, youth were limited to those 14-18 years of age), and (4) parents. Eight additional focus groups were scheduled for Native specific populations. The youth and parent groups were further subdivided to represent youth at varying stages on the youth-at-risk continuum (see Figure 1 in section 3.2). This stratification of parents and youth was also randomized across the provinces. In general, both genders were equally represented in the focus groups (see Appendix C for a more detailed breakdown of the focus group participants).

Each province and territory was randomly designated as having a rural or urban focus. After this randomization was complete, the ISRC representative from each province was sent an Operations Manual which clarified the characteristics of the focus group participants needed in each specific location, and the logistics of the focus group preparation. All of the participants for each of the four focus groups scheduled at each location came from the designated

geographical location. The simple definitions used to define rural and urban were:

URBAN - A locality with over 100 000 inhabitants whose main labour market is employed within the urbanized core; or the largest major centre in the geographical area.

RURAL - A locality with fewer than 20 000 inhabitants who are primarily engaged in agricultural activities as a livelihood.

The ISRC provincial representative, or designate, functioned as the logistical coordinator and local host of the focus groups scheduled for their province. Each local coordinator was responsible for selecting the exact geographical location based on whether they had been designated as urban or rural. The final locations were selected based on local professional contacts, availability of meeting rooms, cooperation of local resource personnel, and administrative logistics. The local hosts were given the responsibility of identifying eight participants for each focus group based on the descriptions and examples provided to them (Appendix B). By comparing Appendix B with Appendix C it can be seen that the local hosts did an admirable job of soliciting appropriate participants for the focus groups. A debriefing session was held with each local host during the visit to receive feedback on the research process, and to discuss any complications or issues that arose from the delegated responsibilities.

The focus group meetings were audio-taped to facilitate recall and allow the meetings to be reviewed. First names only were used during all discussions, ensuring the anonymity of the volunteer participants. Prior to the start of the meeting, participants were asked to give consent to the audio recording of the meeting. In every case, verbal consent was obtained. Before starting the tapes, the participants were informed of the purpose of the meeting; that their identity would remain anonymous; that their participation was voluntary; and that they were free to withdraw from the meeting at any time, without consequence. Each focus group meeting lasted approximately two hours. The purpose of the focus groups differed slightly between the four groups (administrators, frontline workers, parents and youth), however, in general they were designed to obtain the following information: a definition of youth-at-risk; identify policy development related to youth-at-risk; identify and explore various physical activity/recreation program initiatives for youth-at-risk; to identify the variables that determine success in a program; to identify the issues, constraints, and needs of youth-at-risk in terms of physical activity/recreation; to identify program delivery issues; identify cooperative ventures; solicit suggestions for future initiatives; identify myths associated with youth-at-risk issues; identify physical activity/recreation patterns among the various family groups; and, establish the value system associated with physical activity/recreation amongst families. A more complete listing of the questions/issues raised in each focus group is attached in Appendix D.

An outline of the focus group stratification is presented in Table 1. In summary, the focus groups were stratified to allow for comparisons to be made between:

Table 1: Summary of focus group meetings - distribution and stratification.

Province/ Territory	Location	Urban/ Rural	Youth/ Parent[1]
Newfoundland	Carbonear	rural	(a)
P.E.I.	Charlottetown	rural	(c)
Nova Scotia	Halifax	urban	(b)
New Brunswick	Fredericton	urban	(a)
New Brunswick	Big Cove	Native/ rural	(a)
Quebec	Montreal	urban	(b)
Quebec	Riviere du Loop	rural	(c)
Ontario	Toronto	urban	(c)
Ontario	Thunder Bay	urban/rural	(a)
Manitoba	Winnipeg	urban	(c)
Saskatchewan	Regina	Native/ urban	(c)
Saskatchewan	Yorkton	rural	(b)
Alberta	Edmonton	urban	(b)
British Columbia	Merritt	rural	(b)
Yukon	Whitehorse	rural	(a)
Northwest Territories	Yellowknife	urban	(a)

[1] Refer to Appendix B for an explanation of the codes.

- different concerned groups (administrators, frontline workers, youth, parents)
- rural and urban populations
- Native and non-Native populations
- youth at different stages on the youth-at-risk continuum
- genders

A complete summary of focus group participants is presented in Appendix C.

Current Initiatives

A letter requesting specific information on physical activity/recreation programs or initiatives designed to address the needs of youth-at-risk was distributed nationally. This vehicle was also used to solicit program initiatives specifically directed at ethnic minorities. Respondents were asked to forward any reports or materials that described and evaluated the programs, to assist in identifying common indicators of success or failure. The survey was initially distributed to the provincial ISRC representatives, the administrators and frontline workers after the focus group meetings, the participants at a regional recreation conference in Fredericton, New Brunswick, and to all of the affiliated members of the CPRA. This process of dissemination resulted in an original distribution of about 315 surveys. The survey was designed to provide for further distribution through a pyramid process. As of the writing of this report, only 32 of the original 315 responded, however, an additional 64 responses were received through the pyramid effect. Program initiatives were also obtained through the literature review process, and through the focus group meetings. A summary of the current initiatives gathered through these processes is included in chapter 5.

A specific request was also sent to the provincial ISRC representatives concerning specific provincial government policies/programs related to physical activity/recreation and youth-at-risk. These findings are presented in section 3.43.

In summary, the information necessary to address the specific goals outlined in the previous section was obtained through the three primary methodologies summarized here. The specific findings from each of these methodologies are presented in the remainder of this report.

3. REVIEW OF THE LITERATURE

3.1 HISTORICAL PERSPECTIVE

The notion that recreation services are a valuable tool in preventing youth problems, and in reducing substance abuse and other antisocial behaviours (Ryan, 1991), has been part of the field's conventional wisdom since the earliest days of the playground and recreation movement in Canada and the United States.

The recreation movement, known in its early years as the play movement, began in the late 1800's as a response to problems created by immigration, urbanization, and the industrialization of American cities (McFarland, 1970; Violas, 1978; Knapp, 1972). Violas (1978) summarized the events stimulating the movement's evolution by stating:

> No previous generation had evidenced so great a concern for the play activities of its youth. Intellectuals developed theories to explain the psychological, physiological, and sociological bases of play. Municipal playgrounds were constructed in every city. A new vocation, the play leader, emerged, and a national organization, the Playground and Recreation Association of America appeared in 1904 to organize, standardize, and promote recreation. Public school programs and architecture were modified to accommodate the new interest in the educational use of child's play. A common theme in the recreation movement was the faith that play encouraged socially productive attitudes, values and habits. (p. 67)

The underlying presumption that social outcomes were influenced by recreation, and that activity could be utilized as a control mechanism for adolescent behaviour was evident in many of the early theories of play and playground/recreation initiatives. This attitude formed the early theoretical and practical basis for the link between recreation and the problems of youth.

Shortly after their formation in 1903, the Canadian National Council of Women began to consider the issue of youth and the potential positive influence that could be exerted on Canada's youth through play and recreation (Searle & Brayley, 1993). Considered to be the early driving force behind the playground movement, and the subsequent recreation movement in Canada (McFarland, 1970), the National Council of Women believed that recreation and play were appropriate methods to facilitate the development of children, and necessary for their health, strength, and moral character. This social welfare role of play and recreation was promoted extensively by the National Council of Women across Canada through their many local affiliate associations from the late 1890's through to the mid 1940's. The preventive role of play and recreation formed the basis of the Council's Committee on Vacation Schools and Supervised Playgrounds. Miss Mabel Peters, who chaired the committee from 1903 until 1913 introduced the motion to create the committee. As a preamble to the motion she noted that:

> Statistics prove that juvenile arrests increase 60% in July and August, and accidents to children during these months in almost equal proportion. They are without legitimate pastimes or playthings, and a curbstone rest is neither recreation or enjoyable. The vacation school (play and recreation) meets the evils of these conditions and overcomes them (National Council of Women, 1903).

The philosophy that recreation and physical activity could act as prevention for youth problems could also be seen in public newspapers in the early 1900's. An example of this is an article in the July 19th, 1944 issue of Edmonton's *The Bulletin* titled "Supervised Playgrounds":

> They (incidents of vandalism) represent nothing but over exuberance and no opportunity to work it off in wholesome and properly directed play...And half the mischief into which children get is the result of exactly the same thing--no adequate facilities for safe and constructive play.

This same line of reasoning was used in the original motion that resulted in the formation of Edmonton's first recreation commission: "whereas most juvenile delinquency can be traced to lack of facilities and proper use of youthful energies" (Edmonton City Council, 1944).

Many of Canada's first public parks were also rooted in the concept that parks and play areas were mechanisms of social reform. Wright (1984) has labelled the development of Canada's public parks from 1900 to 1930 as the Reform Park Movement. The purpose of these early playgrounds and organized recreation was not for play, or child development, but to preserve and spread the socially accepted values and culture of the day, and " to influence the lives of the menacing populations". Play and recreation were used to "indoctrinate poor children and mould their attitudes" and "to inoculate in the children an appreciation of existing social order and to make them like-minded junior citizens" (Wright, 1984, p. 56). The reform park was not so much a substitute for earlier park designs and functions, but as a substitute for the street.

Research on how recreation might reduce youth related problems dates back to at least 1918. Thurston (1918) concluded that delinquency was the result of misused leisure time. He stated that "recreation at its best prohibits delinquency by providing healthful activities, developing social relationships, and promoting the idea that success is the result of one's own efforts" (Jordan, 1991, p. 366). It is with similar assertions that studies in the area of youth-at-risk are conducted in the 1990's.

3.2 DEFINITION OF CONCEPTS AND TERMS

Youth-at-Risk Continuum

"Youth-at-Risk" can best be described as a continuum ranging from low risk to chronic deviance. The "Youth-at-Risk Continuum" is presented in a "funnel" format to show that a relatively large number of youth are at-risk, fewer of these individuals engage in deviant behaviour, and a proportion of those become labelled as deviants (McKay, 1994).

The age of "youth" has been operationally defined in a variety of ways throughout the literature. Research begins to address this population at 5-8 years (Feldman et al., 1983; Greenwood, 1992; Roundtree et al., 1993) and continues until the 18-21 year-old range (Warr, 1993; Orcutt, 1984). In most cases, Youth Secretariats will even include those up to the age of 24 years. Although an agreed upon definition of youth remains elusive in the literature, the majority of empirical research has concentrated on youth attending high school, ages 14-18 years (McGiboney & Carter, 1988; Iso-Ahola & Crowely, 1991; Sides, 1992; Wasson, 1981;).

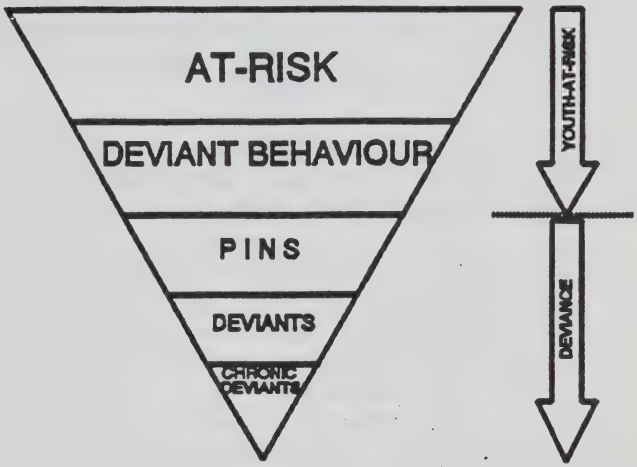


Figure 1: "Youth-at-Risk" continuum (Adapted from McKay, 1994).

Category 1: Youth-at-Risk

Theoretically, "at-risk" youth, the first stage of the continuum, include all youth from conception to adulthood. However, as youth demonstrate more risk factors, they gravitate towards the second stage of the continuum, deviant behaviour. Together, these two stages constitute the youth-at-risk category.

Stage 1: At-Risk. A number of factors predispose youth to be considered at-risk. These variables centre around socioeconomic factors, environmental conditions, peer

association, family interaction, and behavioural problems. According to the Carnegie Council on Adolescent Development, some of these factors include living in a high-crime or low income area, single parent or dysfunctional families, and lack of a responsible positive adult role model (Pizor, 1992).

Stage 2: Deviant Behaviour. Youth-at-risk advance along the continuum when they engage in, or exhibit, deviant behaviour such as substance abuse, promiscuity, dropping out of school, running away from home, gang involvement, unlawful activity, and depression. These behaviours are considered the next level of risk factors; one step beyond the predisposing factors which were present in the at-risk stage. Deviant behaviours are those actions which conflict with society's norms (Hirschi, 1969). At this stage on the continuum, the actions have not been identified by social agents (i.e.; education system, justice system, health and community services); therefore, these youth have not been labelled as deviant and intervention efforts or treatment for their behaviour have not been initiated.

Category 2: Deviance

Deviance is behaviour that will result in corrective actions by agents of the larger society, if it is detected (Hirschi, 1969). Once identified, individuals who commit deviant behaviours (Stage 2 on the continuum) enter the deviance category. The person in need of supervision (PINS) is the earliest stage of this category. It represents a stage beyond deviant behaviour since it is the point of entry into the established social system when the behaviour becomes subject to intervention measures. Deviance is divided into three stages reflecting the seriousness of the behaviours exhibited by youth.

Stage 3: Persons in Need of Supervision (PINS). PINS are youth who enter the established social system as a result of complaints by parents, health or school authorities, or through arrests for less serious crimes. This identification is based on the detection of one behaviour risk factor, whether it be conduct problems at home or in school, running away from home, depression, chronic truancy, vandalism, or shoplifting.

Stage 4: Deviants. Deviants are youth who exhibit multiple behaviour risk factors. Because their problems are compounded, intervention efforts must be forthcoming from multiple source agencies.

Stage 5: Chronic Deviants. Chronic deviants are those individuals who not only exhibit multiple risk factors, but the frequency and seriousness of the behaviours have escalated. Youth at this point on the continuum have demonstrated combinations of the following risk factors identified by the literature: serious criminal activity, suicide attempts, alcohol/drug addiction, school dropout, homelessness, gang involvement, and unsafe sexual activity (prostitution/Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS)). In the justice system, these adolescents are referred to as "hard core" delinquents or "no-hopers" by officials (Pizor, 1992).

Recreation/Physical Activity

Recreation is defined as being all those things that a person or group chooses to do in order to make their leisure time more interesting, more enjoyable, and more personally satisfying (Fitness Canada, 1987). Physical activity on the other hand comprises any body movement produced by the skeletal muscles that results in a substantial increase over the resting energy expenditure (Bouchard et al., 1993).

A more comprehensive list of definitions can be found in the Glossary of Terms in Appendix A.

3.3 FACTORS IDENTIFYING YOUTH-AT-RISK

A number of predictor variables that can be used to help identify youth-at-risk, and understand the predisposing factors that influence the youth, have been discussed in the related literature. The predictor variables presented in this section help to explain a youth's predisposition to problem behaviour. Whether or not a youth engages in unacceptable or deviant behaviour depends on the interaction and dynamics of these variables, how resilient the youth is, and the type of support/intervention the youth receives from family, friends, and the community (McKay, 1994). The predictor variables can be divided according to the five elements of a youth's life: the individual youth (self), family, peers, school, and community. Table 2 provides the operational definitions of the predictor variables under these five headings (adapted from McKay, 1994).

Although "social influences outside the family appear as stronger contributors to delinquency, functionalists have suggested that the family plays an active role in socializing youths to deviant behaviours such as violence, through supervision and discipline practices, and modelling and reinforcement of antisocial behaviour" (Fagan & Wexler, 1987, p. 643). This interaction process, and its influence on behavioural problems, has been studied quite extensively. Findings have shown that the type of interaction that takes place in the home is even more important than the family structure (Cernkovich & Giordano, 1987). Dimensions of interaction include control and supervision, identity support, caring and trust, intimate communication, instrumental communication, parental disapproval of peers, and conflict.

The effects of the interaction dimensions have been found to be similar across different types of family structure, including both-parent, mother-only, and mother/step-father homes (Cernkovich & Giordano, 1987). This is consistent with findings emerging from research on broken homes which showed that the direct relationship between split homes and delinquency was insignificant (Voorhis et al., 1988). However, factors such as broken homes, parental criminality and drunkenness, and crowding indirectly affect deviance by influencing the family interaction process (Laub & Sampson, 1988). In addition, there is evidence that mother's supervision, styles of discipline and attachment are the most important predictors of serious and persistent deviance (Laub & Sampson, 1988).

Table 2: Operational definitions of predictor variables.

VARIABLE	DEFINITION
YOUTH	
Self-Esteem	Refers to an individual's assessment of self-worth.
Extroversion	Taking pleasure more in what happens outside oneself than in own emotions or states of mind.
Creativity	Ability to create or make something by applying the imagination in an artistic fashion.
Curiosity	Eagerness to know and tendency to inquire about things.
Distractibility	Refers to an individual's lack of ability to concentrate on tasks.
Independence	The quality or state of being free from the authority, control, or influence of others.
Intelligent Behaviour	The ability to perceive logical relationships and use one's knowledge to solve problems and respond with appropriate actions.
Task Orientation	Ability to concentrate on a task and not be diverted until its completion.
Consideration	The tendency to be careful not to hurt the feelings of others or cause inconvenience to them.
Hostility	Refers to the antagonism and unfriendliness expressed by individuals.
Dependence	The reliance on another for material or emotional support.
Introversion	An inclination or tendency toward being interested more in oneself and own mental or emotional processes than in outside events.
Sense of Excitement	Refers to the need for thrills, kicks, and challenges expressed by adolescents.
FAMILY	
Poverty	The condition or quality of being poor; deficiency in or inadequacy supply of something.
Unemployment	The state of being unable to secure paid employment.
Inadequate Education	Parents have minimal education; usually did not complete high school.
Socioeconomic Status	The relative prestige of the father's, mother's or guardian's occupation.
Control and Supervision	The extent to which parents monitor the behaviour of their children.

Table 2 continued.

Identity Support	The belief that parents respect, accept, and support the youth for what he is.
Caring and Trust	Degree of intimacy of the relationship between parents and child.
Intimate Communication	The sharing of private thoughts and feelings.
Instrumental Communication	Refers to the sharing of thoughts and feelings pertaining to everyday activities and interactions.
Disapproval of Peers	The negative evaluation of adolescents' friends by parents.
Conflict	The extent to which parents and adolescents have arguments or disagreements with one another.
Family Structure	Refers to whether or not there is an intact home (both biological parents are present) or a broken home whereby one or both parents are absent through divorce, death, desertion, separation or prolonged institutional confinement.
Family Satisfaction	Perceived well-being and happiness with family relations.
Family Stability	Implies relational continuity and a reduction in the probabilities for marital separation and divorce.
Time Spent Talking	Refers to the amount of time children and parents spend engaging in quality conversation.
Sex Role Attitudes	An individual's attitudes about family roles of men and women.
Willingness to Help at Home	Refers to the attitude children express in relation to doing household chores.
Style of Discipline	Refers to the reward and punishment practices of the parents.
Parent-Child Attachment	Refers to displays of close association and emotional bonding between parent and child, and expressions of admiration for the parent.
Mother's Supervision	The degree to which the mother provides suitable or fair supervision, or made arrangements for suitable supervision over the child's activities at home or in the neighbourhood.
Maternal/Paternal Interaction	Refers to the child-rearing practices of a family structure, family conflict, esteem of each parent for the other, parental supervision and disciplinary characteristics, parental warmth, self-confidence, role, and aggressiveness.
Abuse	Refers to the verbal, emotional, physical, and sexual mistreatment inflicted by parents, guardians, sibling, or extended family.
PEERS	
Attachment to Deviant Peers	The extent to which the adolescent feels emotionally close to and respect peers.

Table 2 continued.

Group Composition	Refers to the mixture of antisocial and prosocial youth in the peer group.
Time Spent with Deviant Peers	The amount of contact between the adolescent and delinquent peers.
Behaviour Patterns of Peers	The extent to which peers present definitions favourable to delinquency, model delinquent behaviour, and reinforce delinquency.
Peer Status	An individual's perception of his/her position in the school with respect to the degree of deference or popularity accorded to him/her.
Exposure to Dropouts	Association with individuals who leave school for any reason before graduation or completion of a program of studies.
Perceived Popularity	Individuals' judgement about their popularity as well as how they compare their own popularity with others.
Deviant Associates	The reported activities and attitudes relative to delinquent behaviour of an individual's best friends.
Exposure to Delinquent Peers	The number of delinquent peers within an individual's immediate circle of friends.
Importance of Peer Relations	Importance that individuals place on activities with peers.
Loyalty to Peers	Refers to commitment individuals feel toward their own particular friends.
SCHOOL	
Academic Achievement	Average scores on reading, vocabulary, and mathematic cognitive achievement tests and the grade point average computed from classes attended by the student.
COMMUNITY	
Poor Housing	Lack of adequate and appropriate shelter.
High Crime Area	Refers to the proportionally high number of crimes being committed and delinquents living in a geographic region.
Overcrowded Area	The number of people residing in an area as calculated per square mile.

McCord (1991) found that a mother's competence and family expectations also influenced the likelihood of delinquency. A father's interactions with the family were somewhat less important. However, "fathers who interact with their wives in ways exhibiting high mutual esteem, who are not highly aggressive, and who generally get along well with their wives provide models for socialized behaviour. Conversely, fathers who undermine their wives, who fight with the family, and who are aggressive provide models of antisocial behaviour" (McCord, 1991, p. 412). Fathers' interactions are likely to influence the role expectations of youth, especially when they have become adults (McCord, 1991). Several attitude studies have indicated that increased family cohesiveness was perceived to be a benefit of leisure and outdoor recreation activity (West, 1986). Orthner and Mancini (1990) outlined specific leisure benefits which appear to contribute to family interaction and cohesion, and classified them into three major categories: family satisfaction, marital interaction and family stability.

Peer association has been shown to be a strong predictor of future problems for youth (Warr, 1993; Agnew, 1991; Brown et al., 1992). Studies have shown that there is a positive correlation between attachment to peers, time spent with peers, and the extent to which peers engage in deviant behaviour, and the strength of peer association as an indicator of delinquency (Agnew, 1991). Warr (1993) found that the characteristics of peer relationships change dramatically during the age span of 11 to 21 years, mirroring the pattern of delinquent crime itself. Indeed, "when measures of peer influence were controlled, the effects of age on self-reported delinquency are largely rendered insignificant" (Warr, 1993, p. 17). In addition, self-reports of involvement in criminal acts with friends, and the frequency with which friends were involved in such acts, were found to be strongly related to adult criminal conviction. This illustrates the importance of peer association in the criminal careers of juveniles (Brown et al., 1992).

A relationship has consistently been found between academic skill deficits and deviance. There has also been some evidence that youth-at-risk are less diligent in their homework responsibilities, which in turn compromises academic achievement (Dishion et al., 1984). Polk et al. (1974) reported that 54% of the male high school sophomores with an average grade of less than "C" had at least one officially documented police contact, in contrast to 25% of those students with a mean grade above "C". Wolfgang et al. (1972) documented a longitudinal relationship between poor school grades and subsequent delinquency. Berman and Siegal (1976) found that more than half of the 47 delinquents included in their sample were classified as learning-deficient. Reading skill deficits have also been associated with conduct disorders (Rutter, 1979).

In addition to the variables presented in Table 2, other predictor variables not traditionally associated with the "at-risk" term include an evolving list of health-related factors. For example, from a health (and self-esteem) perspective, obesity and poor or distorted body image are factors that clearly place youth at-risk. Furthermore, smoking behaviour, blood pressure, activity levels, and blood cholesterol profiles are the primary "risk" factors related to coronary heart disease, the leading cause of death in North America. Consequently, from a health perspective, these factors must also be considered predictor variables that place youth at-risk.

It is interesting to note that many of the predictor variables associated with behaviours that place youth at-risk are also related to physical activity patterns. For example, determinants associated with low levels of physical activity include smoking, blue-collar work, lower socioeconomic status, less education, less family support, social isolation, depression, obesity, and inadequate peer support (Dishman, 1990; Dishman & Sallis, 1994). This relationship between predictors of at-risk behaviours, and determinants of physical activity provides indirect evidence supporting a connection between physical inactivity and behaviours that place youth at-risk.

3.4 CURRENT SITUATION

3.41 Magnitude of the Problem

Youth make up a significant proportion of the Canadian population. In 1991, there were 1.9 million people aged 15 -19, representing 6.8% of all Canadians (Lindsay et al, 1994). Increases in the reporting of school dropouts, substance abuse, suicide incidents, homelessness, unsafe sexual activity (pregnancy/prostitution/AIDS), juvenile crimes, and sedentary behaviour are indicators of the current magnitude of the problem related to at-risk youth and society-at-large.

Crime

One of the most commonly used indicators of the youth-at-risk problem is incarceration statistics. In 1992-93, a total of 76,911 youth were found guilty by the youth courts (Leonard, 1993). The majority of those youth were put on probation (30,764), while the remaining were required to serve sentences in open custody (13,075), secure custody (10,768), perform community services (9,998), pay fines (5,384), or "other" treatments (3,846). "Other" refers to detention for treatment, restitution, prohibition, seizure, forfeiture, and other dispositions such as essays, apologies, and counselling programs (Statistics Canada, 1992a). There were 3,076 of the 76,911 youth who received an absolute discharge, while an additional 71 were transferred to adult court. "Approximately 8 out of 10 cases involved males and one-half of the court caseload involved 16 and 17 year old youths. The most common cases involved: theft under $1,000 (19%), break and enter (15%), failure to appear (9%), minor assault (9%), and offenses against the Young Offenders Act (YOA) (8%)" (Leonard, 1993, p. 1). Of the 76,911 youth who were found guilty, 13,429 were convicted of violent offenses, an increase of 9% over 1991 - 1992 statistics. The cost of incarcerating youth increases the significance of the youth-at-risk issue. A cost evaluation of imprisoned youth in 1991-92 showed that the 22,298 youth who were housed in secure and open custody facilities cost $100,000 per youth per year (Department of Justice, 1993). The cost of maintaining the services of the criminal justice system was $7.7 billion in 1990 (Department of Justice, 1993).

Although crime statistics are the most common indicators used, the magnitude of the youth-at-risk problem is in fact much more substantial than indicated by the incarceration data because institutions other than those in the juvenile correction system need to be included in counting the number of youth in trouble (McKay, 1994). For example, Lerman (1991) noted that youth who violate local and provincial laws are dealt with through mental health, child welfare, and alcohol and drug abuse systems, as well as the juvenile correction system. It is also necessary to look at school dropout, substance abuse, suicide, homelessness, gang involvement, sexual behaviour,

and health status statistics to have a clear understanding of the magnitude of the youth-at-risk problem.

School Dropouts

The national average high school dropout rate for 1988-89 was 34.7% (Lafleur, 1992). The highest dropout rate was in Quebec (37.1%), while New Brunswick recorded the lowest average (20.8%). "The costs to society over the working lifetimes of Canada's 137,000 dropouts who should have graduated in 1989 is more than $4 billion in present-value terms" (McCrossin, 1993, p. 20). This represents $2.7 billion incurred by the dropout themselves (lower after-tax income and loss of non-market related benefits that graduates collect), and $1.3 billion to the rest of society as a result of lost tax revenue, the extra public administration costs related to crime and social welfare programs, and costs related to decreased social cohesion, decreased participation in political issues, and lower educational attainment among offspring (Lafleur, 1992). In addition, the estimated private lifetime income of a Canadian male who graduated from secondary school in 1989 is $888,000 which is $76,000 more than the estimated income for a male who dropped out and did not graduate ($812,000). Female graduates will make $63,000 more than non-graduates, $448,000 as opposed to $385,000 (Lafleur, 1992).

The school enrolment rates of people aged 15-19 in 1991-1992 was 63.3% which means that approximately 703,000 youth in that age group were not attending school (Lindsay et al., 1994). Further, there were an estimated 191,000 youth aged 15-24 years who were neither in the labour market nor the academic arena in 1992 (Sunter, 1993). Of these, 138,000 youth are women and 53,000 are men, representing 5% of the total youth population. Sunter (1993) also notes that over half of these women, and close to half of the men had not finished high school. The three sources of income for these youth were social assistance (42%), family support (26%), and unemployment insurance or worker's compensation (16%). Nearly half (81,000) of the non-student youths not in the labour force reported that their family income for 1992 was less than $15,000 (Sunter, 1993).

Suicide

In 1991, suicide was the second leading cause of death among people aged 15-19, with accidents being the first (Lindsay et al., 1994). It is suspected that the actual numbers may be up to 50% higher than those reported as some accidental deaths may have actually been deliberate suicides (Armstrong, 1987). Furthermore, according to the Canadian Mental Health Association, for every successful suicide, 50 to 100 youths have made unsuccessful suicide attempts (McCrossin, 1993). The Canadian Task Force on Suicide reported that youth suicides had increased by 300% between 1965 and 1987. The national statistics indicate that those aged 20-29 committed the highest number of suicides (18.4/100,000) while youth aged 15-19 had the lowest number (13.8/100,000) (Lindsay et al., 1994). It should be noted that over the last thirty years, the largest increase in suicide rates has occurred among males aged 15-19 (McCrossin, 1993). Statistics show that young men are more likely to take their own lives than young women. In 1991, there were 23 suicides for every 100,000 men aged 15-19, compared to only 4 for every 100,000 women (Lindsay et al., 1994). Although female suicide rates are significantly lower than males, they are more likely to attempt suicide. Tousignant et al. (1988) estimates that the

ratio is 2.7 females for every one male among secondary-school students (McCrossin, 1993). A total of 198 males and 51 females aged 15-19 took their own lives in 1992 (Statistics Canada, 1992b).

In Canada, suicide rates are especially high among First Nations people and therefore is an area of interest and concern (Beneteau, 1988). In 1986, the suicide rates of 56.3 and 11.8 per 100,000 Native males and females respectively, compares to 22.8 and 6.4 for all males and females. The rates are exceedingly high for young Natives, among whom there were more than 100 suicides per 100,000 males aged 15-29 in 1986 (McCrossin, 1993).

Sexual Activity

The majority of youth are sexually active. According to Health and Welfare Canada, among people aged 15-19 in 1990, 60% of men and 56% of women reported having been sexually active (Lindsay et al., 1994). However, most young people (73%) in this age category who engaged in sexual activity were monogamous. There are three issues of paramount importance in relation to youth-at-risk and sexual activity: pregnancy, prostitution, and sexually transmitted diseases, especially AIDS.

Lindsay et al. (1994) reported that the fertility rate among young women is relatively low when compared to other age groups. In 1991, 27 live births for every 1000 women aged 15-19 were reported, up from 23/1000 women in 1987. Women aged 18-19 account for the majority of these teenage births (67%). In addition, only 17% of all women aged 15-19 giving birth in 1991 were married (Lindsay et al., 1994). It must be recognized that these statistics do not take into account all teenage pregnancies, they only indicate the pregnancies that resulted in live births. To have a complete picture, pregnancies ending in abortion and natural termination or stillbirth must also be considered.

In 1989 there were approximately 40,000 teenage pregnancies in Canada (aged 15-19 years), a decrease of 33% from 1975 (Wadhera & Strachan, 1991). Of those, 58% (23,200) resulted in live births, 36% (14,400) were therapeutic abortions, and 6% (2,400) were pregnancy terminations such as stillbirth and natural abortion. This does not take into account the number of illegal abortions, or those performed out-of-country during that year (Wadhera & Strachan, 1991).

Prostitution has become a greater concern in most large Canadian cities since the early 1980's when a noticeable growth in the number of visible street prostitutes was observed (Wolff and Geissel, 1994). Although youth aged 12-17 represent a small proportion of the persons charged with prostitution (6% in 1992), research indicates that the decision to get involved in the trade is made at a young age (Wolff & Geissel, 1993). The Bradley Committee on Sexual Offenses Against Children and Youth found that one-half of the prostitutes interviewed in 1984 entered the trade when they were under age 16, and 96% had become prostitutes before the age of 18 (Wolff & Geissel, 1994). Factors leading to the involvement in prostitution included abusive childhood experiences, expectation of financial gain, and premature home-leaving due to family problems (Wolff & Geissel, 1993). Youth engaged in this profession increase their risk of

becoming victims of violence and abuse, addicted to drugs, and contracting AIDS or other sexually transmitted diseases (STD's).

Over the past ten years, AIDS has come to the forefront of Canadian health concerns. Due to the relatively high involvement or experimentation of youths with sex, alcohol, and drugs, many people believe youth are especially at risk of contracting the human immunodeficiency virus (HIV) (McCrossin, 1993). In 1993, Health and Welfare Canada reported 28 AIDS cases in youth aged 15-19 years. Of those, 19 victims had died (Lindsay et al., 1994). The majority of youth AIDS cases involved males (25 out of 28). While the reported AIDS cases for 15-19 year-olds is relatively low, many of the substantially greater number of AIDS cases in the 20-29 year age group were likely infected as teenagers (McCrossin, 1993). Furthermore, the number of infected youth who have not been tested is unknown.

The public's awareness of STD's has been dominated in recent years by issues related to AIDS. Nevertheless, other STD's including chlamydia, herpes, gonorrhea, genital warts, syphilis, and viral hepatitis are far more common and impact on the health and wellness of a far greater number of youth. Not only do STD's put the physical health of youth at risk, but the likelihood of subsequent transmission places intimate peers at risk and places additional emotional stress on the infected youth.

Substance Abuse

Substance abuse is another indicator of problems faced by youth-at-risk. The abuse of alcohol is dominant in the 15-19 age category, followed by illicit and prescription drugs (Lindsay et al., 1994; Eliany, 1991). In addition, the use of tobacco by youth is a significant public health concern.

An international survey revealed that, when compared to eight other European countries, alcohol consumption patterns of Canadian youth are about average. Eight percent of 11 year-old Canadian males and 4% of 11 year-old females drink alcohol beverages at least every week (King & Coles, 1992). These figures are 14% and 7% for 13 year-old males and females respectively, and 33% and 18% for 15 year-olds. In 1991, 43% of people aged 15-19 reported consuming alcohol at least once per month (Lindsay et al., 1994). However, 74% reported consuming alcohol in the previous year (Eliany, 1991). This is proportionately lower than the older age groups with the exception of those 65 years and older. Men are more likely than women to drink regularly, while aboriginal youths are less likely than the overall youth population to drink regularly (Lindsay et al., 1994). In general, alcohol use is more common among high-income Canadians, however, when people in lower income groups do drink, they tend to consume more than those in other income groups (Eliany, 1991).

Cannabis (marijuana, hashish, and hashish oil) is the most commonly used illicit drug in Canada (Eliany, 1991). It is considerably more popular than cocaine, crack, LSD, speed, or heroine. In 1989, 12.3% of those aged 15-19 years reported cannabis use, second only to the 20-24 year age group (18.4%). The level of cocaine use among youth was 1.9% (Eliany, 1991). Approximately 25% of 15 year-old youth report having tried illegal substances at least once

(King & Coles, 1992). As with alcohol consumption, males are more likely than females to use illicit drugs.

The abuse of prescription drugs is not as common among youth. In 1989, 4.9% of the 15-19 year olds reported taking codeine, demerol, or morphine in the month prior to the survey (Eliany, 1991).

The number of drug-related offenses accounted for by young people suggests that substance abuse is a significant problem. The actual number of young people charged with drug offenses in 1992 was 3,445 (Lindsay et al., 1994). This problem is more pronounced when considering that the majority of criminal offenses are committed while under the influence of drugs. Some users commit crimes to get money for drugs and others may become violent when high, leading to offences such as assault or even murder (Herscovitch, 1992).

Another issue related to substance abuse is that of HIV and intravenous drug use. Twenty percent of all regular drug users in 1988 reported using intravenous drugs, with over half of them sharing needles (McCrossin, 1993). Sharing needles is a regular practice of approximately half of street adolescents and prostitutes (McCrossin, 1993). This practice puts these youth at high risk of being infected with HIV and other diseases transmitted through parenteral inoculation.

The use of performance enhancing agents by youth represents a relatively new concern in the area of substance abuse. The admiration of sport and athletic role models, and pressure from peers, parents, and/or coaches to perform, sometimes entices young athletes to utilize agents purported to enhance athletic performance. In a 1993 survey commissioned by the Canadian Centre for Drug-Free Sport (CCDS), it was estimated that 83,000 Canadian youth 11-18 years of age used anabolic steroids in the past twelve months (CCDS, 1993). An estimated 265,000 young Canadians in this same age range used pain killers to do better in sports, and 94,000 used stimulants for the same reason (CCDS, 1993). An unexpected finding from this study was that nearly half of the youth using anabolic steroids were using them for reasons related to body image, not athletic performance. The drug abuse related to body image and self-esteem presents serious concerns for youth. Not only have the health ramifications of anabolic steroid use been well defined (VanHelder et al., 1991), but the potential psychological changes seen with steroid abuse can also be profound. Psychological changes that may occur with anabolic steroid use include increased aggression, increased hostility, antisocial behaviour, and irritability (Bahrke et al., 1990). In addition, there are legal and ethical consequences associated with drug use in sport. The use of performance enhancing agents can compromise the physical, mental, social and spiritual health of youth and clearly place them at risk.

Although the majority of youth who abuse anabolic steroids are male (3-6% of 11-18 year-olds), 1-2% of Canadian females surveyed are also abusing these drugs (CCDS, 1993). Furthermore, the eating disorders demonstrated by many female youth, place them at risk of physical harm and further emotional insecurities.

Finally, the use of tobacco, though not an issue of legality, is a prominent issue related to health. According to the 1988 Campbell's survey on the well-being of Canadians (Stephens & Craig, 1990), one fifth of Canadian youth aged 15-19 are regular cigarette smokers. These figures closely match the findings from Health and Welfare Canada (Eliany & Courtemanche, 1992). Over the past fifteen years there has been a steady decrease in the number of youth who smoke (Eliany & Courtemanche, 1992), however, for the first time, it appears that more females than males aged 15-19 are smoking. Compared to other industrialized nations, the proportion of Canadian youth who smoke is not excessive (King and Coles, 1992). However, smoking rates among Aboriginal youth are significantly higher than the rates for all youth combined. In 1991, 16% of all Canadian youth smoked regularly whereas 40% of Aboriginal youth aged 15-19 smoked (Statistics Canada, 1991). Smoking is a massive public health concern and youth who smoke significantly increase their risk of developing premature disease (Bruess & Richardson, 1994). A negative relationship between smoking habits and physical activity patterns has also been identified (Stephens & Craig, 1990).

Because substance abuse can be damaging to the well-being of Canadian youth, and society at large; experimentation with, or habitual use of, drugs for recreational purposes places youth at risk.

Homelessness

It is extremely difficult to assess the population of "homeless" youth. Different studies identify the target group as runaways, street kids, and homeless youth, making any estimation of the size of this population a guess at best (Brannigan & Caputo, 1993). In Canada, estimates range from 12,000 youth in the Toronto area alone, to 150,000 nation wide (Brannigan & Caputo, 1993). Although accurate population estimates are unknown, the problems associated with being "on the street" are well defined. Homeless youth are prone to dropping out of school, becoming involved in prostitution, participating in criminal behaviour, abusing substances, committing suicide, and joining youth gangs (Brannigan & Caputo, 1993).

Gang Involvement

Although there is a sense in the general population that gang involvement by youth is increasing, there is little empirical evidence available to substantiate this perception. Difficulties defining gang involvement and acquiring valid information from youth in this regard hinders the acquisition of accurate information related to gang involvement trends. This particular area related to youth-at-risk requires further research.

According to recent accounts, the number of gangs and the severity of their delinquent acts are increasing (Huff, 1990). Males out number female gang members at a ratio of approximately 20:1. Gang size has been found to vary based upon the density of the youth population in a given geographical area, the nature of the gangs activities, police pressures, the season of the year, gang recruitment efforts, and relevant agency activity (Huff, 1990).

Sedentary Behaviour

Children and youth need 30 minutes of physical activity every day to improve fitness and health

levels, yet 90% of Canadian children participate less than that (Canadian Association for Health, Physical Education, and Recreation (CAHPER), 1992). Canadian youth spend 20-26 hours per week watching television (Russell et al., 1992). Approximately 20% of Canadian males and females 15-19 years of age are classified as obese (Stephens & Craig, 1990), and trends indicate that youth are becoming progressively fatter (Pate & Shephard, 1989). These statistics portray a poor picture of the physical wellness of Canadian youth. Because recreational opportunities decrease as personal fitness decreases, and because of the strong positive relationship between physical activity and health (Bouchard et al., 1994), these statistics suggest that many youth may be compromising their physical health and limiting their recreational life experiences.

Increased regular physical activity is associated with a reduction in the risk of smoking, obesity, heart disease, colon cancer, hypertension, type II diabetes mellitus, osteoporosis, depression, anxiety, and low back pain, while improving recovery from injury or surgery (Bouchard et al., 1994). Conversely, sedentary behaviours are associated with an increased risk of premature disease development. From a health perspective, an inactive lifestyle must be considered a risk factor for youth.

3.42 Summary of Trends and Statistics

Recent **encouraging** trends and statistics related to the well-being of Canadian youth-at-risk include:

- During the period 1989-1990, the proportion of young people aged 11-17 using alcohol regularly (once a month or more) declined from 23% to 14% (Health and Welfare Canada, 1991).

- In 1987, 18% of Canadian youth 12-17 years of age reported smoking on a daily basis, by 1990 this had declined to approximately 14% (Health and Welfare Canada, 1991).

- Between 1987 and 1990 the proportion of Canadian youth reporting marijuana use decreased from 8% to 2% (Health and Welfare Canada, 1991).

- Between 1988 and 1990 the proportion of youth aged 16-24 who reported driving after having at least one alcoholic drink declined from 18% to 12%.

- In 1989 there were approximately 40,000 teenage pregnancies in Canada (aged 15-19 years), a decrease of 33% from 1975 (Wadhera & Strachan, 1991).

Recent **discouraging** trends and statistics related to the well-being of Canadian youth-at-risk include:

- In 1992-93, a total of 76,911 youth were found guilty by the youth courts (Leonard, 1993).

- The costs to society over the working lifetimes of Canada's 137,000 dropouts who should have graduated in 1989 is more than $4 billion in present-value terms (McCrossin, 1993).

- There were an estimated 191,000 youth aged 15 - 24 years who were neither in the labour market nor the academic arena in 1992 (Sunter, 1993).

- The Canadian Task Force on Suicide reported that youth suicides had increased by 300% between 1965 and 1987.

- Over the last thirty years, the largest increase in suicide rates has occurred among males aged 15-19 (McCrossin, 1993).

- In 1986, the suicide rates of 56.3 and 11.8 per 100,000 Native males and females respectively, compares to 22.8 and 6.4 for all males and females.

- Only 17% of all women aged 15-19 giving birth in 1991 were married (Lindsay et al., 1994).

- In 1989 there were approximately 40,000 teenage pregnancies in Canada (Wadhera & Strachan, 1991).

- The Bradley Committee on Sexual Offenses Against Children and Youth found that one-half of the prostitutes interviewed in 1984 entered the trade when they were under age 16, and 96% had become prostitutes before the age of 18 (Wolff & Geissel, 1994).

- Approximately 25% of 15 year-old youth report having tried illegal substances at least once (King & Coles, 1992).

- The actual number of young people charged with drug offenses in 1992 was 3,445 (Lindsay et al., 1994).

- An estimated 83,000 Canadian youth aged 11-18 used anabolic steroids in the past year (CCDS, 1993).

- According to the 1988 Campbell's survey on the well-being of Canadians, one fifth of Canadian youth aged 15-19 are regular cigarette smokers (Stephens & Craig, 1990).

- In Canada, estimates of the number of homeless youth range from 12,000 in the Toronto area alone, to 150,000 nation wide (Brannigan & Caputo, 1993).

- The number of gangs and the severity of their delinquent acts are increasing (Huff, 1990).

- According to the Campbell's longitudinal Survey on the well-being of Canadians, 27% of males and 43% of females aged 15-19 have an increased health risk associated with excess body fat (Stephens & Craig, 1990).

- In general, an increased proportion of the Canadian population reported that they were active (3+ kcal/kg/day) in 1988 compared to 1981. The only segment of the population to show a decline in activity levels was teenaged females (Stephens & Craig, 1990).

- Children and youth need 30 minutes of physical activity every day to improve fitness and health levels, yet 90% of Canadian children participate less than that (CAHPER, 1992).

- Canadian youth spend 20-26 hours per week watching television (Russell et al., 1992).

3.43 Government Policies/Initiatives

Federal Initiatives for Youth-at-Risk

The problems of young people have received particular attention by the Canadian federal government during the past fifteen years. This attention is evident in the numerous initiatives for children and youth undertaken by the federal government during this period. For example, the 1979 *Commission on the International Year of the Child* championed the rights and well-being of children. In January of 1985, the Minister of State for Youth launched the International Year of Youth, designed to encourage the integration of the interests and concerns of young people into society, and to mark their contribution to society.

Public concern over the problems facing young people have resulted in a number of studies in Canada. For example, in 1982 the federal government established the Child Abuse Information Program (later known as the National Clearinghouse on Family Violence). This national study produced 52 recommendations with respect to child abuse and juvenile prostitution, many of which were incorporated into Bill C-15. In 1984 Robin Badgley presented a study on the sexual victimization of young people entitled *The Report of the Select Committee on Sexual Offenses Against Children and Youth.* Also, Paul Fraser's Select Committee on Pornography and Prostitution (1985) made recommendations regarding the need to protect children and young people from sexual exploitation. In December of 1985, *The Missing Children Research Project* was undertaken as part of the Federal Solicitor General's missing children initiative. This research project was designed to increase public understanding of the problem of missing children, while providing police and social agencies with information that could assist them in devising effective operational strategies.

In August of 1987, a Special Advisor to the Minister of National Health and Welfare, Rix Roger, was appointed with a mandate to prepare a report on the long range direction of federal initiatives regarding child sexual abuse, including their implementation, and coordination. The Special Advisor's report was released in June of 1990 and contained over 70 recommendations,

all recognizing the important value of Canadian children and emphasizing action to protect them and their rights (Rogers, 1990). .

The responsiveness of the federal government was evident in many other areas. There has been significant policy development in the area of violence against women and children, cycles of family violence, the availability of affordable shelter, child poverty, and the plight of Native and immigrant children, to name only a few.

In 1991 the Minister of State for Youth, alarmed by the issue of early school drop-outs, launched a national *Stay In School Initiatives* and earmarked $296 million dollars over a five year period to reverse a national average dropout rate of about 30% (Minister of State for Youth, 1991).

A number of developments in Canada during the last decade have had a significant impact on the experiences of children and youth. The passage of the Charter of Rights and Freedoms, for example, enshrined the right of children in the nation's constitution. Furthermore, changes to Canada's juvenile justice system fundamentally altered the way young people in conflict with the law are dealt with. These national developments have been complimented by local and regional initiatives to deal more effectively with problems faced by young people. These initiatives include educational programs and efforts to enhance the delivery of services to young people. In the criminal justice field, this is visible in crime prevention initiatives, community policing strategies, and the development and implementation of effective law enforcement practices.

Provincial Initiatives for Youth-at-Risk

Newfoundland

* The Youth Services Division of the Department of Education responds to youth related issues and concerns. It offers programs and services which enhance the leadership and citizenship skills of young people in Newfoundland and Labrador.

* There are many initiatives presently under way to address issues facing youths. These include youth unemployment, prevention of violence, AIDS education, child abuse, and delivery of education. There is no coordinating body for policy making by government to address these issues. Also, the province has not undertaken any report to determine the global needs of youth in Newfoundland and Labrador.

Nova Scotia

* The Nova Scotia Youth Secretariat was created in June 1990 to provide a focal point for the development of effective responses by Government to the needs and aspirations of youth. The *Youth Secretariat Act*, which provided the Secretariat with legal status, recognized that the diverse needs of Nova Scotians between 15 and 24 years touched the

mandates of a number of government departments. Leisure opportunities has been recognized as one of the concerns of this age group.

* *Youth in the '90s*, a report commissioned by the Secretariat, represented a starting point for mobilizing and coordinating resources toward effectively addressing the needs of youth. The report is grounded in the belief that youth must be consulted directly about their concerns. It addressed the volunteer rate of Nova Scotian youth as being one of the highest in Canada. Also, the report identified grade ten students as having the lowest level of participation in physical education classes in all of Canada. Apart from the above two issues, little was mentioned in the report about recreation related issues for youth in Nova Scotia. It is the intention of the Secretariat to update the report every 5 years.

* Another report entitled *Juvenile Justice and Youth Crime in Nova Scotia*, suggested that "One can only hope that well-informed and thought-out debates result in a system which both protects the interest of society and responds to the needs of young people". It will be up to the recreation practitioners to make sure they are part of that debate.

* The Nova Scotia Youth Secretariat, a cabinet committee composed of 8 Ministers whose departments are involved with youth, has not yet provided clear policy direction for at-risk youth, including the need for special recreational opportunities.

* In November 1994, the Youth Report Implementation Planning Sessions outlined specific strategies and action steps which will be undertaken in the near future. Think Tank Committees on child, youth, and family issues in each of the five designated areas of the province will begin to address the issues raised in the Youth Report. Personnel will be engaged by both the Provincial Health and Community Service Agency and the Department of Education to assist in the implementation phase. It is anticipated that a close working relationship between the Division of Recreation and the implementation process will be established.

Prince Edward Island

* On Prince Edward Island, concerns for their children reached a peak in the late eighties when a number of organizations took it upon themselves to educate the public about some of the glaring gaps in the province's response to the needs of young people. In February 1989, the Chairman of the Policy Board Committee of Cabinet publicly announced that a review of services for adolescents would be completed. This review would examine the needs and service requirements of adolescents, the range and type of services currently available, and the service barriers and/or service gaps.

* *Youth on Prince Edward Island: An Investment in Our Future* is a government led report which attempted to focus on the adolescent population and get a sense of the current situation, identify critical and urgent issues, and recommend what direction might be

taken. On issues related to recreation, the report concluded that the province has a number of very good programs directed at young people, however, high risk youth were reluctant to become involved in these recreational programs. Recreational planners need to explore ways to seek out and involve the high risk adolescent in recreational activities designed to build self-esteem, confidence, and appropriate risk-taking. The report recommended that the recreational planners within Government and community programs ensure that the recreational needs of high risk adolescents be incorporated into community recreational programs or strategies. A series of Forums on Youth followed the report to identify, discuss, and prioritize the issues leading to problems for youth on PEI, and to discuss possible solutions.

* In July 1990, a Director of Youth Policy within the Department of Health and Social Services was created and filled. The intent of this position was, in part, to follow-up on the Youth Report and the Youth Forum. Consequently, in November 1990, the Government Reform Process took under its wing the *Youth Review Initiative*, which enlarged its mandate from youth to children and youth.

* In June of 1994, a report was prepared for Community and Correctional Services and the Community Safety and Crime Prevention Advisory Committee entitled *Strategies for Safer Communities in Prince Edward Island*. The report recognized that communities are the best place for action and people most affected by the problem of community safety should be part of the solution. It is hoped that local recreation departments will be one of the partners for safer communities.

* *Children, Youth, and Their Communities: A New Approach*, a report of the Children and Youth Program Review Initiative, was presented to the Cabinet Committee on Government Reform in February, 1992. In the report, 21 recommendations represented a blueprint for redesigning the children and youth services system. At present, a plan is being developed that will require five to ten years to be fully realized. There are two recommendations which could have an impact on recreational services to youth. The first is that the amalgamation of all services directed primarily at children, youth and their families be delivered through one department of the government. Also, in order to allow the voice of the youth to be heard, it was recommended that youth have memberships on all service boards and organizations that have a direct impact on young people's lives and that are wholly, or in part, financed through government dollars.

New Brunswick

* In November 1988, the Federal Minister of State for Youth and N.B. Minister of Advanced Education and Training, signed the *Canada-New Brunswick Youth Employment Strategy Agreement*, the first of two pilot projects across Canada. This *Youth Strategy* was intended to facilitate youths' transition into the labour market. Recreational issues for youth were not addressed in the strategy.

* In December 1989, the Cabinet Policy and Priority Committee mandated the Family and Community Services Division of Health and Community Services to proceed with a study to determine the service needs of 16 to 19 year old youth, and suggest strategies to better meet their needs. The *Report of the Interdepartmental Committee to Determine Service Needs of At-Risk Youth in New Brunswick*, with its 22 recommendations, was presented to the Policy and Priority Committee in April 1991. On issues related to recreation, the report recommended that the Department of Health and Community Services immediately initiate a regional forum for consultation, and that recreational planners and other individuals/organizations be part of that process.

* The Youth Council of New Brunswick was created in 1987 as an advisory body to government and the public on matters of concern to youth. This group undertook a six month consultation process with youth and youth-serving organizations around the province. The *Youth Perspectives Tour 91 Report* formulated a series of recommendations which it believes addresses the many concerns raised during the consultation process. On issues relating to recreation, the report recommended that the provincial government ensure the establishment of Youth Houses, run by youth, for communities across the province, and that municipalities hire youth program coordinators to manage comprehensive services to youth and assist in the development of "for youth/by youth" initiatives.

* In January of 1992, following the formation of the Inter-Departmental Committee on Youth Services, a document entitled *Framework for Youth Services* was circulated within government. The purpose of the framework was to serve as a benchmark document on youth initiatives carried out in provincial departments. This document will assist in advising the Minister of State for Youth on priorities in existing and future youth services. The Inter-Departmental Committee will start developing a provincial youth strategy in the early part of 1995. Also, the province has recently created the Family Secretariat which is presently in the process of developing its mandate. In both of these committees, the provincial department responsible for recreation is present around the table.

<u>Quebec</u>

* In regard to youth, the Québec government has a *Conseil Permanent de la Jeunesse* which was created in 1988. The council, made up of youth only, advises the premier on all issues facing youth.

* The Québec Youth Secretariat, *le Sécrétariat à la Jeunesse*, which was formed in 1983, is a central coordinating agency for the government. Its mandate is to plan and develop government policies for youth. The Secretariat is responsible for insuring that governmental objectives on youth are met. It also analyses and gives advice in the establishment of law, regulations, and policies affecting youth.

* It is the *Ministère des Affaires Municipales* which is responsible for the delivery and implementation of sport and recreation services in Québec. The *Ministère de la Santé et des Services Sociaux* offers social services to *Quebecois'*, including services to youth-at-risk and support to youth organizations related to recreation, such as youth drop-in centres.

* In 1992, the Youth Secretariat published a report entitled *La Jeunesse Québécoise-Faits et Chiffres (15-29 ans)*. The report analyzed the current situation of youth in Quebec. On the subject of recreation, the report noted a study done by the department responsible for recreation *Ministère du Loisirs, de la Chasse et de la Pêche*, which reported that youth between 18 and 25 showed little interest in recreational activities that adults organized, but preferred to be given the opportunity to organize their own recreational activities. The report goes on to say that the majority of youth do not believe that municipal recreation programs correspond to their needs.

* In 1991/92 three major studies on youth issues were published in Quebec: *Un Québec Fou de ses enfant, La Protection sur mesure, un projet collectif*, and *La Protection de la Jeunesse, plus qu'une loi*. The government established an action plan "Le Plan d'action Jeunesse" as a follow up to the three reports. The implementation of the action plan is the responsibility of the Department of Health and Social Services, including the recommendations that relate to recreation.

* Since 1992, numerous departmental committees have produced reports on problems facing youth in Québec, including issues such as youth crime and violence, and the tension that exists between adolescents and young adults.

Ontario

* There is no central coordinating department or secretariat which deals with youth issues in Ontario. There are about 17 ministries which all have various involvement with youth-related initiatives. Ontario's approach has been to create partnerships on specific committees and task forces. The Ontario Ministry of Culture, Tourism, and Recreation was organized at one time around population groupings, with a consultant responsible for a portfolio on youth. The Ministry is involved with key stakeholder groups such as The Park and Recreation Federation, and a Childrens' Task Force on Violence, and working with the sport community to develop an accountability framework which may have implications for services and priorities for youth.

* In 1991, the Child, Youth, and Family Policy Research Centre, (an independent, multidisciplinary policy research institute in Toronto), attempted to provide a comprehensive picture of the conditions of children in Ontario through their report *The State of the Child in Ontario*. It was hoped that the report would be a useful resource for policy-makers, researchers, service providers, advocates, and others concerned with the welfare of children and youth. The report identified the need for improved data

collection in Ontario. It stated that effective policy development requires a coordinated, inter-ministerial data collection process, not only a description of the current situation. Additionally, it is necessary to identify trends and the impact of the various systems that serve children/youth. It is hoped that, eventually, recreation would be a variable that is followed in the community.

* The 1991 report of the Premier's Council on Health Strategy, *Nurturing Health: A Framework on the Determinants of Health*, recommended that the formation of a healthy child development policy be a priority.

* In 1992, the Premier's Council decided to form a Children and Youth Committee to develop a framework of understanding and action for the healthy development of children and youth. In May of 1994, the report *Yours, Mine, and Ours: Ontario's Children and Youth Phase One* was released. The report recommended a goal of equitable outcomes in healthy development to achieve health and well-being for all children and youth, including those at risk. As part of Phase Two, the committee will be working with, and looking to, communities for the best ways to bring local players together to implement this report.

* A series of focus groups held as part of the *Aspiration Projects of the Premier's Council on Health, Well-Being and Social Justice* found that, in Ontario, both parents and teenagers placed a high priority on having more time to spend with each other; time that was not available because of work-related demand.

Manitoba

* *Manitoba's Policy For Recreation Opportunities*, adopted by Cabinet in 1991, recognized recreation's contribution to the health and well-being of individuals, and the social and economic health of communities.

* After years of struggling with serious problems, the residents of remote northern communities in Manitoba are turning to recreation for help. As a result of a *Remote Communities Recreation Conference*, a recreation directors training project was developed and implemented. Leaders from remote communities, along with officials from Culture, Heritage and Citizenship, and Northern Affairs, worked cooperatively with Education and Training (New Careers) to develop the *Northern Recreation Director Pilot Project* involving 27 Northern Affairs communities. Currently 10 of the 18 graduates are employed serving 17 communities. This program is associated with a decrease in crime of up to 27%.

* In December 1993, a *Manitoba Summit on Youth Violence and Crime* was undertaken. During the summit, participants emphasized the value of recreation activities and/or sports as a means of preventing and intervening in youth crime and violence. Summit participants also recommended the development of positive alternatives for youth, such

as mentoring and role modeling, in addressing the potential for involvement in criminal and/or violent activities.

* In October 1994, the Manitoba Children and Youth Secretariat was formed. Their main objective is to initiate a coordinated and integrated system of services for children, youth and their families. This system currently includes prevention, treatment, rehabilitation, safety, and care services provided through Education and Training, Family Services, Health, and Justice. The department responsible for recreation delivery in the province, Culture, Heritage and Citizenship, is not included.

Saskatchewan

* In June of 1993, the Government of Saskatchewan invited individuals, organizations and communities to join together to address children's issues. A paper entitled *Children First: An Invitation to Work Together* was sent to over 1,200 groups and organizations. The paper proposed a policy framework, including beliefs, principles and goals, and a vision for improving the well-being of Saskatchewan children. The release of the paper was an important step in the development of *Saskatchewan's Action Plan for Children*, a provincial strategy to enhance the well-being of children and families.

* *Saskatchewan's Action Plan for Children* is a cooperative effort by seven government departments and secretariats. The department responsible for recreation, Saskatchewan Municipal Government, is one of the seven. Over $4.4 million was allocated in the 1994/95 budget for initiatives under the *Action Plan*. Drawing from the consultation, the themes of prevention and support for families have been key strategies. *Prevention and Support Grants* of $1.4 million were made available to community agencies as part of the 1994/95 Budget allocation.

* On March 7, 1994, the Saskatchewan Council on Children was announced. It consists of 25 members, including three youth representatives. Particular attention has been given to ensuring Metis and First Nation representation.

* As a result of the provincial action plan, the department responsible for recreation, Sport, Culture and Recreation (Saskatchewan Municipal Government - Recreation Branch) developed a *Youth at Risk Strategy*. The goals of the strategy were to raise the level of awareness about the benefit of recreation; facilitate and promote a wide range of accessible program opportunities for children and youth; facilitate strategic alliances; and identify and access technical resources that address trends, needs and barriers to participation.

* In response to youth problems, the Department of Municipal Government and three provincial organizations (Sask Sport Inc., Saskatchewan Council of Cultural Organization, and Saskatchewan Parks and Recreation Association) developed a four part strategy that, when implemented, will illustrate how sport, culture and recreation could

be used to address the needs of youth at risk. The strategic goals are to: increase the participation of "youth at risk"; encourage municipal officials and youth-serving organizations to make youth activities a higher spending priority; build support for the youth-at-risk philosophy with the members and stakeholders of recreation. This appears to be an exemplary model with respect to physical activity/recreation and youth-at-risk.

Alberta

* Alberta Community Development is the provincial department responsible for recreation, culture, community services and individual rights and citizenship services. In 1994, this department adopted a provincial youth strategy which has as its two main themes; the development of youth initiatives by youth, and collaboration/cooperation among youth serving agencies. Joint activities, such as training programs for youth and regular networking exchanges for those working with youth, are being implemented as a result of policy set out in the strategy document titled *"Towards 2000...The Provincial Youth Strategy."*

* On an ongoing basis, the *Provincial Youth Strategy* will review and reassess programs and services, consult with other partners and re-examine priorities, and clarify roles and responsibilities. Also, the department will continue to support an Alberta Youth Network, and has developed a departmental communication plan for the promotion of the *Strategy*. Partners involve all youth serving organizations, both provincial and municipal, as well as semi-private agencies (ie., Scouts, YMCA's, and youth emergency services).

* At the provincial level, Alberta has a Commissioner of Services for Children and Youth, and the Premier's Council in Support of Alberta's Families. Both of these "commissions" have some responsibility for coordinating provincial government department services for children and youth on a level much broader than recreation. The operative document in this regard, developed in 1994, is called *"Planning and Implementation a New Approach to Services for Children and Families ... Beginning the Transition"*.

British Columbia

* In 1991, the B.C. Government created the Child and Youth Secretariat. The Secretariat was formed to provide strategic direction, policy and administrative leadership on child/youth issues, and make recommendations regarding services and program integration. The Secretariat consists of a committee of Deputy Ministers from eight Ministries (Attorney General; Education; Health; Social Service; Women's Equality; Aboriginal Affairs; Housing, Recreation and Consumer Services; Skill Training and Labour; and Employment and Investment).

* Specific responsibilities of the Secretariat include support for: the development and

implementation of pilot projects to test integrated approaches to service delivery; local and regional Child and Youth Committees in strategic planning, priority setting, case management and community development; government policy coordination and policy identification; program and service coordination issues and problems. There is no provincial cross-government report which describes the status of youth or a government position paper in this regard.

* The province is currently developing a strategy for youth. Issues that are being examined include: opportunities for youth to provide input, and being able to make decisions on issues that affect their lives; youth employment and training; youth involvement in crime and security; and access to recreational opportunities for youth. To date, the province of British Columbia has done an inventory of government programs for youth and an environmental scan on youth issues.

Yukon

* The Yukon government is in its formative stages regarding physical activity and recreation programming initiatives for youth-at-risk. In 1993, a conference focusing on youth issues was held in Carcross. As a result of discussions among youth and government officials, a strong recommendation was forwarded to the government to establish a committee to address the issues identified by youth attending the conference. This committee would include representatives from Health and Human Resources; Justice; and Sport and Recreation. The role of the committee would be to identify the issues facing youth and to develop a long-term strategy to address the lack of programs and services available for young people in the Yukon.

* One initiative that has addressed the lack of social and recreational opportunities for youth is the establishment of three youth drop-in centres (Carcross, Ross River, and Haines Junction), financially supported by the Yukon government.

* Presently, an inter-governmental working group consisting of individuals from the provincial government, the City of Whitehorse, and non-profit organizations are working together to develop a strategy for special projects and funding for youth-at-risk.

Northwest Territories

* There is no Youth Secretariat or department responsible for the overall coordination of youth and child initiatives for the Northwest Territories. Nevertheless, other departments such as Health and Social Services; Municipality and Community Affairs; and Justice have specific programs for youth.

* The Department of Education, Culture and Employment is studying a document on youth which focuses on youth participation in the work force, birthrates, and substance abuse. The "Youth Document" did not focus on physical activity/recreation for youth. The

Department is looking at implementing some type of program or initiative for youth.

3.5 POTENTIAL IMPACT OF PHYSICAL ACTIVITY/RECREATION

Evidence supporting the notion that participation in regular physical activity/recreation positively affects character goes back many years (Blanchard, 1946). More contemporary research continues to suggest a possible connection between sport participation and character development, though the evidence arising from improved research techniques is inconclusive (Coakley, 1993). The sport setting is considered an attractive venue for moral growth because both naturally occurring and contrived moral dilemmas frequently emerge (Weiss & Bredemeier, 1990). In addition to the possible moral improvements related to physical activity/recreation participation, numerous physiological improvements have been demonstrated as well (Bouchard et al., 1994; Sallis, 1994). The purpose of this section is to briefly highlight the encouraging relationship between regular participation in physical activity/recreation, and a reduction in lifestyle risk factors for youth.

A literature review reveals a number of research thrusts that can be used to evaluate the contribution of various facets of physical activity/recreation in alleviating behavioural risk factors for youth. These areas of research have been divided here into the following sections: boredom; psychological issues; lifestyle behaviours; physiological issues; family issues; peer-related issues; school issues; wilderness challenge programs; community-based programs; sport; and television and video games. Like the factors identifying youth-at-risk, these research thrusts can be organized into the elements of a youth's life: (1) self; (2) family; (3) peer; (4) school; and (5) community.

3.51 Self-Related Issues

Boredom

Boredom is viewed as an important factor in adolescents' lives because of its reported link to affective states such as depression, hopelessness, loneliness, and distractibility (McGiboney and Carter, 1988). Boredom research has focused on explaining why adolescents' experience boredom during their leisure, which in turn helps to explain why youth take part in deviant behaviours during that time. Caldwell (1993) cites a number of studies that have linked boredom to deviant behaviour. For example, boredom has been linked to alcohol use among college students (Orcutt, 1984) and high school students (Sides, 1992), smoking among high school students (Smith & Caldwell, 1989), deviant behaviour at school (Wasson, 1981) and over-eating (Mehradian & Riccioni, 1986). The optimal arousal perspective offers a viable explanation for the association between leisure boredom and deviance. Adolescents who have a high need for stimulation often turn to negative leisure pursuits as a means of alleviating their boredom (Hamilton, 1983).

McGiboney and Carter (1988) examined the personality characteristics of youth prone to boredom. Their research indicated that adolescents who are easily upset, affected by feelings,

inactive, and easily led show the greatest boredom proneness. High boredom proneness was related to social dependency, a disregard for rules, apprehension, insecurity and guilt; low boredom proneness was related to enthusiasm and a tendency to be adventurous and socially bold. Similar results were reported by Wasson (1981) who found that the more individuals were susceptible to boredom, the more they engaged in deviant behaviour at school. In addition, males engaged more frequently in deviant behaviour at school than females.

Orcutt (1984) showed that if youth perceived their daily routine as boring, they were more likely to use alcohol. However, those who were not happy being with other people, were bored with small talk, and would rather stay home, were more likely to avoid social drinking occasions and consume less alcohol.

Smith and Caldwell (1989) examined smoking in relation to leisure boredom. Their study indicated that adolescents who smoked were more bored and less challenged, felt less skilled in their leisure pursuits, and were generally more anxious about their leisure.

Iso-Ahola and his colleges have conducted the greatest amount of research in the area of leisure boredom. Iso-Ahola and Weissinger (1987) developed a Leisure Boredom Scale to measure perceptions of boredom in leisure. The results showed that as the variables of perceived social competence, self-as-entertainment, intrinsic leisure motivation, self-esteem, leisure ethic, leisure satisfaction, leisure participation, and mental and physical health decrease, leisure boredom increases. These results have been duplicated in subsequent studies (Iso-Ahola & Weissinger, 1990). Other notable studies which have used the Leisure Boredom Scale have presented evidence that supports the hypothesis that substance abusers are more likely than non-abusers to experience leisure as boredom (Iso-Ahola & Crowely, 1991), and that leisure boredom results from a disruption in the process through which individuals identify and satisfy intrinsic motives (Weissinger et al., 1992).

Psychological Issues

Hull (1990) reviewed the literature on mood, emotion, affective and similar constructs in relation to leisure, and found that mood is a significant, prevalent, and relevant product of leisure activities. Mood changes from participation in leisure pursuits appear to have a positive impact on memory, task performance, helping behaviour, socialization, self-esteem, and health. These variables are often identified as deficient in youth-at-risk, and likely contribute to their lack of school achievement, poor self-concept, and inadequate interaction skills (McKay, 1994). The impact of leisure-induced mood changes can be very significant because of the influence on behaviours and cognitions of individuals long after they leave the leisure setting (Hull, 1990).

Other researchers have concentrated on the use of therapeutic recreation on clinically depressed patients, including adolescents. The research in this area has been based on Bandura's (1986) self-efficacy theory. Malkin et al. (1989) found that depressed female patients experienced a lack of control, freedom, satisfaction, and hope for the future which resulted in withdrawal and reduced participation in life. Participation in recreational activities increased the patients' sense of freedom, confidence, self-esteem, accomplishment, and interpersonal problem-solving. In

addition, many noted that leisure was the only bright spot in their lives. Consistent results were found by Malkin (1991). She also looked at the patients' lack of energy and motivation, as well as power, leisure constraints, and evaluation of being a woman as opposed to a man. Malkin (1991) indicated that recreation had a positive effect on womens' perception of power and evaluation of being a woman. Increases in energy and motivation were also found. It was suggested that the lack of opportunity to participate in recreation due to gender discrimination may have prevented the patients from receiving those benefits derived from recreation that can have a positive impact on depression. However, opportunity to participate is not the only criteria that must be met in order for depressed patients to receive benefits from recreation. Iso-Ahola and Mobily (1982) note that experiences of uncontrollability and helplessness result in reactive depression which result in further withdrawal and reduced participation in recreational activities. Depressed patients must be provided with the opportunities, and given the encouragement and motivation, to take part if any benefits are to be realized (Iso-Ahola & Mobily, 1982). Knowles (1981) found that if depressed individuals were made to take part in physical activity as part of their treatment, they came out of their depression sooner than if they received traditional treatment methods.

Maughan and Ellis (1991) examined the perception of efficacy, competence, control, freedom, and independence in adolescents, and how the use of positive verbal reinforcement during recreation could impact these variables. They indicated that the youths' feelings improved with positive reinforcement and that the improvement resulted in an increase in ability. Maughan and Ellis (1991) also noted that these feelings increased through the development of rapport with recreation leaders. Ellis et al. (1993) duplicated these results. They also included the use of imagery and its effects on efficacy variables without significant results.

Participation in regular physical activity promotes self-esteem (Calfas & Taylor, 1994; Canadian Fitness and Lifestyle Research Institute, 1994; McAuley, 1994). Physical activity is also related to improved self-concept, reduced depressive symptoms, decreased stress and anxiety, improved self-acceptance, and enhanced psychological well-being (Calfas & Taylor, 1994; Canadian Fitness and Lifestyle Research Institute, 1994; McAuley, 1994). Weyerer (1992) reported that subjects who were inactive had three times the risk of depression compared to those who were active. Exercise and physical activity also improve self-efficacy and sense of competence (McAuley, 1994). By referring to Table 2, it is quickly noted that these psychological variables are all important predictor variables for youth-at-risk. The ability of physical activity/recreation to positively impact on these variables presents a strong case to use these as intervention strategies to reduce behavioural risk factors for youth.

Lifestyle Behaviours

There is a significant negative correlation between leisure-time physical activity and smoking status (Wankel & Sefton, 1994). More than 80% of Canadians between the ages of 10 and 24 who are active have never smoked (Stephens & Craig, 1990). There is also evidence to suggest that nutritional practices are better in people who are active compared to those that are inactive (Stephens & Craig, 1990; Wankel & Sefton, 1994). The very limited research evaluating the association between physical activity level and other preventive health behaviours (seat belt use,

regular health check-ups) suggests that a positive relationship might exist (Wankel & Sefton, 1994). With respect to the effect of physical activity on drug abuse, the literature is equivocal (Williams, 1994). One notable exception is the positive relationship between certain types of physical activity and anabolic steroid use, due to the ergogenic potential of the drug. More research is needed to elucidate the potential relationship between drug abuse, and other lifestyle behaviours, and physical activity/recreation patterns.

Physiological Issues

In 1992, the American Heart Association acknowledged physical inactivity as a major risk factor in the development of cardiovascular disease, the leading cause of death in North America. In 1993, the Canadian Heart and Stroke Foundation also reclassified physical inactivity as a primary risk factor for heart disease. The results of the International Consensus Conference on Physical Activity Guidelines for Adolescents detailed the physical activity guidelines for adolescents, and the health benefits related to habitual physical activity (Sallis, 1994). Specifically, in adolescents, regular physical activity can improve aerobic fitness (Morrow & Freedson, 1994), skeletal health (Bailey & Martin, 1994), and blood lipid profiles (Armstrong & Simons-Morton, 1994), reduce obesity (Bar-Or & Baranowski, 1994), lower blood pressure (Alpert & Wilmore, 1994), and enhance psychological well-being (Calfas & Taylor, 1994).

In addition to the long-term health benefits related to regular participation in physical activity, there are also short-term responses to exercise that occur which may be beneficial in reducing risk factors for some youth. For example, regardless of exercise intensity or duration, anxiety reduction occurs following acute or chronic exercise (Landers & Petruzzello, 1994); acute bouts of physical exercise can serve as an effective tranquilizer (Rowland, 1990); post-exercise blood pressure is reduced, particularly in mildly hypertensive adolescents (Rowland, 1990); and muscle tension is reduced following exercise (Sime, 1990). Each of these responses can be positively related to holistic health (Bouchard et al., 1994) and provide evidence of a cathartic effect of exercise.

Improved fitness levels are associated with an improved reactivity to stressors (Sime, 1990). In other words, individuals who maintain good aerobic fitness levels will respond to stressful situations with reduced physiological alterations. This adaptation is possibly advantageous from both a physical and mental health perspective. Ulrich et al. (1990) examined the physiological responses to stress and the impact of leisure participation on these responses. Findings from this study also indicated that leisure experiences have stress reducing properties which can be measured through physiological responses.

Each of the physiological responses or adaptations mentioned here, as well as the other psychological benefits of physical activity/recreation, are related to, or caused by, some basic physiological mechanism. These mechanisms may be related to changes in hormone levels, alterations in neurotransmitters or neuromodulators, changes in body temperature, changes in cerebral blood flow or other cardiovascular parameters, and/or changes in endogenous opiates, to name a few. Research in this area is particularly scarce. An improved understanding of the physiological mechanisms responsible for some of the advantageous responses to physical

activity would facilitate the development of specific activity prescriptions designed to produce desired effects.

Perhaps the most studied physiological factor related to youth-at-risk involves testosterone. The psychological and behavioural effects of endogenous testosterone has been of interest to scientists for centuries. A relationship between endogenous testosterone levels and aggression levels has been observed (Bahrke et al., 1990). Higher levels of testosterone in some individuals is associated with an increased level of aggression. Furthermore, the administration of supplemental anabolic steroids may have psychological and behavioural effects on some individuals, making them more hostile and aggressive (Bahrke et al., 1990). A reduction in post-exercise testosterone levels has been observed, particularly after prolonged endurance activity (Tremblay, 1994). Consequently, exercise may provide a physiological change that reduces the potential risk associated with elevated testosterone levels. This physiological-behavioural relationship provides an example of how physiological research can assist youth-at-risk.

3.52 Family-Related Issues

Results of empirical research in the area of family and leisure suggest that leisure behaviour appears to be both affected by, and have an affect on, marriage and family factors (Holman & Epperson, 1984). Some parent - adolescent problems may stem from the lack of congruence between what teenagers do with their parents and what they would like to do. Orthner and Mancini (1990) reported that husbands and wives who share leisure time in joint activities report a higher level of satisfaction within the marriage than those who do not. This in turn contributed to a healthy home environment for the children, good marital communication, and family stability. Mancini also noted that parallel activities, such as movie and television watching had a slight positive association, while independent leisure activities had a strong negative relationship, with the variables of satisfaction, interaction and stability.

3.53 Peer-Related Issues

Stokowski and Lee (1991) note that the special function of small, intimate recreation groups is to provide significant socializing experiences for group members. They cite a number of studies which illustrate that specific socialization occurs during leisure. This includes social bonding of intimate family and friends, individuals developing identities, learning social roles, establishing and reinforcing norms of behaviour, enhancing group solidarity, and creating social meanings (Stokowski & Lee, 1991). Participation in constructive recreation programming helps to ensure that desirable peer associations are formed and appropriate socialization occurs.

Peer association has been shown to be a strong predictor of deviance, especially delinquency (Warr, 1993; Agnew, 1991; Brown et al., 1992), and association with drug-using peers is among the strongest predictors of adolescent drug use (Shilts, 1991). Shilts (1991) examined the relationship between early adolescent substance use and extracurricular activities, peer influence, and personal attitudes. He found that there were three distinct groups: abusers, users and non-

users. The abusers consistently reported less involvement with family and almost twice as much involvement with friends. In addition, the non-user group reported significantly higher involvement in extracurricular activities as compared to the user and abuser groups (Shilts, 1991).

Although there is research indicating that extensive friendship networks and peer ratings of sociability have been associated with increased likelihood of drug use, Terre et al. (1992) found that peer popularity had no significant influence on health-related behaviours such as physical activity, eating habits, smoking, alcohol use, and stress. This finding suggests that positive peer-group influences may not necessarily be naturally occurring (Terre et al., 1992).

3.54 School-Related Issues

A review of the literature by Roggenbuck et al. (1990) indicated that there were considerable gains in factual knowledge, recognition memory, and leisure skills during leisure engagements. There was little evidence or research focusing on attitude change and cognition levels of learning. Variables such as cognitive development and the familiarity/novelty of the environmental setting affected the degree and nature of learning.

Bergin (1992) examined the "learning activities" notion that was proposed by Ellis and Rademacher (1987). They divided the different types of activities in which adolescents engage during their leisure time and found that they could be categorized into relaxed, transitional, and learning activities. Upon examining this concept, Bergin (1992) found that leisure activities and intrinsic motivation to learn could predict in-school achievement. The number of leisure activities and number of hours spent in leisure activities correlated positively, but weakly, with GPA. Pursuits such as reading, writing poetry, or writing short stories during leisure time is strongly related to school achievement (Heyns, 1978).

A study performed in Trois Rivieres compared the behaviour and academic performance of primary schoolchildren receiving 5 hours (experimental group) vs 40 minutes (control group) of physical activity per week (Shephard et al., 1977; Shephard, 1980). The experimental children aged 7-11 consistently showed improved grades over the control group (validated by provincial exams). Eighty percent of the teachers favoured the physical activity program and thought the program had a positive influence on the behaviour and character of the children. Physical activity participation during the school years has also been negatively associated with delinquent and criminal behaviour (Marsh, 1990). In addition, kids who were regularly active were less susceptible to stress, performed as well or better academically, exhibited positive attitudes about school and themselves, were less aggressive and played better with other children (CAHPER, 1992). Thomas et al. (1994) concluded that the benefits of chronic exercise on cognitive function are small but reliable for reaction time, math, and acuity, especially for females under age 16. Thomas et al. (1994) cautioned that there is little longitudinal data to base the cognitive benefits of exercise, especially for children.

3.55 Community-Related Issues

Impact of Wilderness Challenge Programs

The use of wilderness challenge rehabilitation programs has grown rapidly over the last three decades. With this growth, a significant amount of research has been generated (Hunter, 1984). Indeed, out of all the research that relates to leisure and deviance, wilderness challenge programs have received the most attention in both the recreation and criminology fields, with the most common subjects being inmates of youth camps, participants in work programs like the Youth Conservation Corps, participants in Outward Bound type testing situations, and adolescent delinquents in outdoor rehabilitation programs (Burch, 1986). However, the impact of wilderness programs can be more generally applied to all youth. Reviews of a wide range of studies concerning these types of programs revealed four general benefits: improved work attitudes, habits, and skills; increased ability to get along with others; increased self-confidence; and improved basic orientation of life (Burch, 1986). Gibson (1979) emphasized the promise wilderness programs offer as an effective intervention, stating that:

> While many of the empirical studies are of questionable validity due to methodological shortcomings, it is clear that wilderness programs can and do result in positive changes in self concepts, personalities, individual behaviours and social functioning of the program participants. Therapeutic wilderness programs are then, a potentially powerful, albeit largely unrecognized, alternative to traditional therapeutic interventions. (p. 30)

These benefits can have a positive impact on all youth, not just the juvenile delinquents which studies focus on.

Research examining the impact of wilderness challenge programs, such as Outward Bound, has shown that although no significant long-term reduction in recidivism rates were realized, a reduction in the seriousness of subsequent criminal behaviour in which program participants engaged did result (Kelly & Baer, 1971; Castellano & Soderstrom, 1992). Wright (1983) stated that a clear positive difference was experienced by his experimental group in the areas of self-concept, locus of control, personal efficacy, self-empowerment, and cardiovascular fitness after taking part in a wilderness program. A positive change in self-concept was also reported by Chenery (1981), McDonald and Howe (1989), O'Brien (1992), and Crompton and Sellar (1981). These studies found that there were significant positive effects on self-destructive behaviour, sociability, academic achievement, social consciousness, hopelessness, social pessimism, self-confidence, sense of self-competency, sense of empowerment, sense of excitement, sense of acceptance, and racial integration. A review by Backman and Crompton (1984) suggested that critical thinking, problem-solving, and conceptualization abilities were improved with outdoor education experiences.

A study conducted by Partington (1977) examined the impact of Project WILD (a program conducted in wilderness areas north of Ottawa-Hull, Canada) on self-concept, academic achievement and behaviour. He found no positive impact on the program's participants but sites

a number of variables that may have contributed to the program's failure. Limitations included difficulties with program funding and recruitment, high personnel turnover, high experimental mortality, inadequate cooperation from social agencies, and incomplete institutional records (to measure academic achievement) (Partington, 1977).

Impact of Community-Based Programs

Community-based multiple intervention programs offer a number of services aimed at impacting youth-at-risk positively. These services may include after-school tutoring, scouting activities, cultural events, recreational and art activities, drug education, ethnic identity programs, and individual and group counselling (Roundtree et al., 1993). Community-wide interventions focus on activities and programs that foster competence and pro-social relations through interactions with peers. Typically, recreation is a prominent component of the services included in these programs. Empirical research in the area of community-based programs has reported a number of positive impacts including an improvement in school achievement and interest, improved communication with parents, hopefulness about the future, decreases in recidivism rates and antisocial behaviours by participants, and increases in self-esteem (McKay, 1994). Although municipal parks and recreation departments are starting to offer community-based programming, it is agencies like the YM-YWCA and Boys and Girls Clubs who usually utilize this approach. Research in this area has concentrated on addressing the issues of school achievement, anti-social behaviour, crime, substance abuse, and homelessness.

A study by Roundtree et al. (1993) studied parents' perceptions of their child's behaviour and attitude before and after participating in a community-based intervention program. Their findings showed that there was improved school achievement and an increase in school interest. There was also significant improvement in the areas of willingness to help at home, time spent doing homework, hopefulness about the future, communication ability, and amount of time spent talking with parents.

Programs involving physical activity and recreation in remote communities in Northern Manitoba have helped reduce negative social behaviour, including a 17% reduction in crime in communities participating in the programs, whereas communities without the program demonstrated a 10% increase in crime (Winther & Currie, 1987). Children demonstrated gains in skill competency and exhibited less anti-social behaviour outside the home and in the school setting as a result of taking part in a recreation program operated in two Ottawa public housing projects (Jones & Offord, 1989). Improvement in pro-social behaviour was also noted by Feldman et al. (1983), who indicated that the type of treatment, leadership experience, and especially group composition exerted an impact on behaviour measures. The more a youth is at risk, the more treatment methods that need to be incorporated in recreation programs. This is also true of the training needed by the leaders who work with youth-at-risk. The further along the continuum (Figure 1) that a youth is, the more experience and training that is required by the leaders to be effective in their endeavours. Finally, it is important that antisocial youth be integrated with prosocial peers in order to encourage positive socialization.

Barton and Butts (1990) examined the recidivism rates and seriousness of crime exhibited by

juvenile delinquents who opted to take part in a comprehensive youth training and community involvement program as opposed to incarceration. There was an initial decrease in the amount and seriousness of crime that was committed by the subjects who graduated from the program. Although the recidivism rate differences between the experiment and control group became insignificant by the end of two years, the reduction in seriousness of crime appeared to be persistent.

In addition to the issues of academic achievement and crime, community-based programs also have an impact on substance abuse and homelessness. Rancourt (1991) explored the effect of a community-based program on female substance abusers, including a group of adolescents. The program included regular recreation activities. Recreation participation increased playfulness (ie. made them feel like a kid again) and self-esteem. Participants gradually became more proactive in their decision-making, and discovered the benefits of recreation including a sense of acceptance, fun, increased confidence, alleviation of boredom, distraction from drugs, improved ability to cope, and a sense of being high without drugs. Perdue and Rainwater (1984) noted that alcohol consumption often takes place in conjunction with leisure time pursuits. They suggested that community-based alcohol abuse prevention and treatment programs for adolescents cannot be structured on the premise that providing recreational opportunities will automatically reduce alcohol abuse. Rather, the intent must be one of leisure education where individuals acquire attitudes, skills, knowledge, and behaviours which enhance the social benefits of their leisure choices.

Kunstler (1991; 1993) has examined the importance of recreation in preventative and intervention community programs for the homeless. Studies have shown that homeless children tend to have delayed social and emotional development, suffer from dependency, aggressiveness, withdrawal, sleep disorders, abnormal social fears and poor physical coordination. Recreation can provide the opportunity to develop the interpersonal and physical skills needed to address these variables. Recreation can also be a normalizing experience in an uncertain environment (Kunstler, 1991). However, successful programs must be community-based (Kunstler, 1993). Programs should include social skills training, assertiveness training, stress management, creative self-expression, leisure education, and exposure to community resources. There is a need to develop communities that understand, support, welcome, and take responsibility for the homeless. Shared recreation participation has the power to maximize values of equality, mutual respect, and normalization leading to social integration and group cohesiveness (Kunstler, 1991).

Impact of Sport

A review of the sport literature provides direct and indirect evidence suggesting an association between recreation and the alleviation of youth-at-risk variables. Research conducted on the general effects of sport participation resulted in the identification of a number of psychological and social benefits. These benefits constitute indirect evidence for the recreation/deviance association as they meet many of the needs expressed by youth-at-risk.

The literature indicates that athletes tend to be less deviant than non-athletes, regardless of gender and socioeconomic status (Hastad et al., 1984; Thorlindsson, 1989; Segrave & Hastad,

1984). In addition, Wankel and Berger (1990) concluded that sport participation had a positive impact on enjoyment, physical health, the psychological well-being factors of anxiety and depression, socialization, intergroup relations, community integration, educational attainment, social status and social mobility.

Hastad et al. (1984) revealed that the extent of sport participation had little effect on deviancy, and that important profile distinctions between sport participants and non-participants included deviant associates, peer status, and personal values. This is consistent with earlier findings which indicated that the most powerful predictors of deviance in both athlete and non-athlete samples were the measures of delinquent associates, attachment to school and value orientations. Non-athletes were more likely to associate with deviant peers and less likely to be attached to school and express a conventional value orientation (Segrave & Hastad, 1984).

Melnick et al. (1988) reported statistically significant positive impacts of perceived popularity and educational aspiration variables on sport participation. Also, girls who are active in sports are 92% less likely to use drugs and 80% less likely to have an unwanted pregnancy (Institute for Athletics and Education, 1993).

Studies addressing the effects of sport on self-esteem have concluded that increased self-esteem is a benefit of sport participation (Iso-Ahola et al., 1988; Melnick et al., 1988; Smith & Smoll, 1990). Higher self-esteem and a greater sense of self-mastery were associated with athletic participation (Melnick et al., 1988). Iso-Ahola et al. (1988) found that it was the quality of the sport experience and not the quantity that determined whether or not the sport increased self-esteem. Smith and Smoll (1990) also cite conditions under which a positive change in self-esteem is likely to occur. Results showed that athletes who had low self-esteem reacted more positively to highly supportive coaches, and negatively to those who were relatively unsupportive. Individuals with high self-esteem were less affected by the behaviours of coaches, although an increase in self-esteem was experienced in connection with supportive coaches for this group of children as well.

The impact of physical activity and sport participation on socialization has been studied quite extensively since the early 1900's (Cowell, 1960; Coakley, 1993). Early research consistently showed that positive socialization can take place through physical activity. Throughout the 1970's, studies continued to report similar findings. Landers and Landers (1978) found that interscholastic athletics positively impacted socialization. They also noted that other extracurricular activities had the same effect. Being involved relieves boredom and gives opportunity to socialize with peers (Landers & Landers, 1978), which is a significant motivation for taking part in these activities (Straub & Felock, 1974). Landers and Landers (1978) also noted that the rate of delinquency is lowest when adolescents are involved in athletics and service/leadership activities.

Serok and Blum (1982) looked at socialization as a two part process (awareness of rules and conformity to rules), and examined how athletics could contribute to this process. It was found that there were no differences between delinquent and non-delinquent boys in willingness to

participate in games, their conformity to peer expectations, and their choice of competitive games. This indicated a strong desire to be involved and socialize with peers. Delinquent boys did violate rules more often, reacted more aggressively to other rule violators, and denied more often their responsibility for rule violation. This suggested that delinquents were aware of the rules and norms of behaviour but were unable, or unwilling, to conform. However, as encouragement and rewards for conformity increased during the game, rule violations by the delinquent boys decreased, thus indicating that socialization occurred (Serok & Blum, 1982). Research addressing sport socialization in the 1990's has continued in this area (Coakley, 1993). In addition, research has also looked at the negative socialization associated with competitiveness (Coakley, 1993).

Research conducted by Segrave et al. (1985) measuring the delinquency of ice hockey players competing at different levels provides an example of how sports can have a negative impact on its participants. Findings showed that there was no significant difference in total delinquency involvement between ice hockey players and non-athletes; however, ice hockey players reported significantly higher levels of violent delinquency than non-athletes. It was suggested that ice hockey players actually learn violent behaviour as a result of their participation, and may therefore become predisposed toward behaviour of an aggressive, antisocial sort (Segrave et al., 1985).

It should be noted that attempts to research the relationship between sport participation and youth-at-risk may be biased due to the fact that many deviant-prone individuals may have already self-selected themselves out of the athletic sample (Segrave & Hastad, 1984; Landers & Landers, 1978). Studies have shown that high-risk youth express a preference for adventurous, non-competitive, informal activities and avoid conventional sports (McKay, 1994).

Though it is beyond the scope of this report to elaborate on all related issues, it should be noted that participation in some sports, especially at competitive levels, can *increase* certain risk factors for youth. Some of these risk factors include psychological burnout; excessive parental pressure to succeed; exposure to, or involvement in, spectator violence and/or violence in sport; sport related injury; and the use of steroids and/or other performance enhancing agents.

Television and Video Games

Playing video games has become a popular leisure pursuit for youth whether it be in an arcade or at home (Ellis, 1984). Many adults claim that video games are addictive and that arcades facilitate deviant behaviour. Ellis (1984) discovered that video arcades instigate or facilitate deviant behaviour among relatively few youth. These few are also more likely to be at the arcade late at night and experience weak parental social control. Ellis (1984) also found that those youth who visited the arcade before 10:00 pm had better academic achievement than those who did not visit the arcade at all or those who visited after 10:00 pm.

Huff and Collinson (1987) surveyed youth in a custody centre to examine the link between criminal behaviour and gambling/video game playing. They found that many (over 50%) committed an offence to finance their habit. "Criminal" video game players were younger,

started playing earlier and more frequently, spent all of their money playing, and reported more relationship problems (Huff & Collinson, 1987). Although these findings were inconclusive, they do indicate that a subculture is forming which intensifies the problems of gambling. Other studies have shown that the use of video games can be a valuable tool in therapeutic recreation for improving self-esteem and perception of efficacy, competence, control, freedom and independence (Ellis et al., 1993; Maughan & Ellis, 1991).

Evidence of concern over the potential behavioural impact of violence on television has been commonplace in recent years. Unfortunately, the controlled research examining the relationship between televised entertainment programs and aggressive behaviour of children and youth is scarce (Stipp & Milavsky, 1988). Because youth aged 15-19 spend at least 2.2 hours per day watching television (Lindsay et al., 1994), this is an important area for future research.

3.6 SUMMARY

The positive relationship between physical activity/recreation and a reduction in risk factors for youth has extensive historical roots. The definition of youth-at-risk has evolved over the years and may be conceptualized on a continuum ranging from low risk to chronic deviance. Many factors predispose youth to behavioural risk factors. These predisposing factors include variables related to the individual (self), family, peers, school, and community. The current situation in Canada suggests that there is need for concern about youth-at-risk, and that efforts to minimize risk factors for youth will provide diverse personal and social benefits. Governments have recognized this area of need and have many programs in place to address issues related to youth-at-risk. Unfortunately, there appears to be little consistency in, or coordination of, policies and programs across Canada. Strategies involving physical activity/recreation appear particularly promising in minimizing risk factors for youth. Physical activity/recreation participation can provide positive benefits related to psychological health, physical health, familial interaction, peer influence, academic performance, community development, and other lifestyle behaviours. The documentation supporting the enormous potential of physical activity/recreations programs to positively influence youth-at-risk cannot be ignored. As Active Living proponents try to instill an appreciation for regular physical activity in all Canadians, youth-at-risk may stand to benefit the most.

4. FOCUS GROUP RESULTS

4.1 INTRA-GROUP RESULTS

4.11 Administrators/Policy Makers

Concerned, committed, candid, and cautious would be an accurate and quick description of the 109 administrators/policy makers who participated in the sixteen administrator focus groups. As with the other groups the administrator focus groups were conducted in eight rural, and eight urban communities, including two aboriginal administrator/policy maker focus groups. The administrator/policy maker focus groups represented a vast array of administrators who lead organizations whose focus related to youth and/or recreation or physical activity (see Appendix C for more details). Fifty of the administrators/policy makers were female and fifty-nine were male. Generally, all the administrator/policy maker sessions were well attended with full participation.

Administrators' view of recreation and at-risk youth:

Collectively, the administrators/policy makers had a very broad and enlightened view of the three terms: recreation, physical activity, and at-risk youth. Their concept of recreation ranged from a state of mind resulting from an activity, to the activity itself. Those that perceived recreation as a state of mind described it as a sense of achievement, satisfaction, and positive feelings that resulted from a free-time, freely-chosen activity. The other group described recreation as the activity itself, albeit active or passive, team or individual, structured or unstructured, from sport to drama, to hanging out in a drop-in centre. Recreation would include doing nothing, reading a book, or pulling a cartilage playing rugby as long as it resulted in a positive experience. This comprehensive and holistic view of recreation allowed the administrators/policy makers to see the potential of all forms of recreation and physical activity. Given that most of the administrators/policy makers were not recreation/physical activity professionals it was surprising not to have a narrower physical recreation/sport orientation to the term recreation. The more comprehensive holistic view was clearly held by administrators/policy makers from many organizations. The administrators also thought recreation was an adult term that youth, especially those at-risk, did not recognize or place value in. Recreation and recreation organizations meant nothing, or at best had minimal value to at-risk youth.

The term at-risk youth, or youth-at-risk, did not have the same degree of consensus. While most administrators saw all youth-at-risk, others suggested that only those youth that had demonstrated specific behaviours or characteristics were at-risk. Those who shared the view that all youth were at-risk saw all youth struggling in the community for a variety of reasons including mental, physical, spiritual, financial, emotional, social, and educational. All youth were seen as under stress and therefore at-risk. Youth were also at-risk because there was a strong possibility that any youth could be the victim of abusive behaviour or negative social circumstances, and not necessarily from being the perpetrator of that behaviour. Other administrators/policy makers felt that all youth were not at-risk, and to label all youth as at-risk was an injustice that may prejudice their future. They felt that organizations and youth workers must be careful not to

incorrectly label all youth as being at-risk. A few had the attitude that the youth were not at-risk at all and that the problem was our labelling: "just because they can't reach some of our standards may not put them at-risk but we still label them", or "we are trying to impose our values, judgements, rights on the kids, ---well they have rights".

The administrators/policy makers believed youth were at-risk because "life had presented them a set of circumstances that they cannot cope with", or that life had not presented the same opportunities as others who were more fortunate because of a lifestyle or social situation, and as a result they were not able to reach their full potential. At-risk youth had dropped out of school for various reasons, were under or unemployed, suffered from low to no self-esteem and self-worth, and they lacked a sense of direction and self-confidence. The administrators also believed that these youth received little to no support from their family and community, came from broken homes, suffered from poor quality of parenting, and felt excluded from their family and community.

Benefits of recreation and physical activity:
Collectively, the administrators clearly understood and appreciated the benefits and impacts of quality physical activity/recreation services, and they could succinctly articulate an extensive range of benefits and impacts. To put this in context, it is important to note that the vast majority of the administrators/policy makers represented organizations other than physical activity/recreation organizations. Their comprehension of the value of physical activity/recreation services to youth was a surprise. As one social services administrator summarized: "it (physical activity/recreation) is a building block for every physiological, psychological, sociological (aspect), ---there's social, physical, mental, spiritual, ---there's team play ---there's everything".

The administrators and policy makers saw physical activity/recreation as an opportunity for youth to explore making choices, to experience success and failure in safe acceptable situations, to learn to be team players and experience interdependency, to be accepted and rejected by peers, to develop social interaction and leadership skills, to gain self-esteem and self-worth and confidence, to develop physically and to learn new life coping skills, to learn to be a part of a community and to experience a sense of community, to experience a sense of belonging and being a part of something, and, to have fun, an opportunity to laugh and cry. Physical activity and recreation were also seen as excellent ways for youth to cope with stress and to build a healthier lifestyle and wellness. Besides being seen as an excellent gateway to a wonderful assortment of benefits, physical activity and recreation were also viewed as a pathway out of: poverty, a negative family situation, a poisoning peer group, a sour community situation, and spiralling self-doubt. Activities opened new networks of people, new opportunities and doors never considered. The extent or depths of these benefits and impacts were also clearly understood by the administrators and policy makers, as one administrator from a youth and crime coalition stated: "recreation (and physical activity) is critical", the comment was based on a recently completed needs assessment of 600 local youth (mostly at-risk). There was unanimous and boisterous agreement.

Youth's constraints to participation in physical activity and recreation:
Money, money, and money would be the three most common constraints to participation by youth and their families as perceived by the administrators and policy makers. The view that youth and their families, if they had one, were continually and totally constrained by the ever constant demand for registration fees, equipment costs, travel expenses, etc., was persistent across all administrator and policy maker focus groups. There was a general acceptance that the public recreation systems, that were historically targeted at youth-at-risk and other disadvantaged groups, were shifting away from these groups due to an ever increasing demand for more revenue and resulting higher prices. The cost of participation initially kept these people out, or drove them out, and then kept them out.

Besides the direct financial constraint, problems related to a lack of were more pervasive in that it created a class barrier for many youth and their families. Lacking the financial resources of the middle to upper class the administrator and policy makers felt that the at-risk youth and their families, for the most part, lacked the values, attitudes, experience, awareness, even clothing to feel accepted and comfortable in many public recreational activities and centres. There was, they felt, pervading class discrimination in many physical and recreation services.

The administrators and policy makers also identified generation and gender as possible constraints. They believed that the youth-at-risk would view the current buffet of traditional physical and recreation activities as "adult" focused, and reject them out-of-hand. Such activities as volleyball, or jogging were "wussy", "adult owned" (and therefore not acceptable), "boring", and "not accepted by their peer groups". In short, many current services just were not their thing. There was also a strong and widely held feeling that most of the activities offered represented an inherent gender bias towards male activities, and that the young women at-risk were not being adequately served, or even heard.

Other constraints that the administrators and policy makers perceived minimized youth participation and enjoyment of physical and recreation activities were:

1. Lack of family and parental support. Many parents or guardians simply did not care about their children's activities and interests. There was not any direct encouragement to participate, nor was there any activity value or behavioural pattern in the family to act as a model. This constraint was identified as very significant by every focus group. Most laid the total responsibility for the youth-at-risk issue at the parents, or the lack of quality parenting.

2. Formal and often inflexible structure of current services. The administrators and policy makers felt that the youth did not like the prescheduled, predetermined, and team approach used in many physical activities and recreation services. The structure was the antithesis of what many, but not all the youth were searching. A few expressed the view that what these youth wanted "clearly doesn't fit in our delivery system and challenges some of the basic guidelines that you follow".

3. Lack of adequate transportation. For many administrators and policy makers transportation

that was expensive, inappropriately scheduled, and sometimes not available was perceived to be a primary constraint. For many rural youth the transportation just was not there, and when provided it was inappropriately scheduled for both rural and urban youth. Related to this was the perception that current scheduling patterns and venues of current services did not match the scheduling needs and interests of the at-risk youth.

4. Lack of service awareness and appreciation. This group had the impression that the youth did not know what services were offered, or that the various physical activity and recreation agencies existed.

5. Interpersonal constraints. Such factors as low self-esteem, low self-confidence, negative pride, and perceived lack of necessary skills prevented the youth from participating.

Organizational constraints to youth's participation:
Youth were not the only group facing constraints to their participation in, and satisfaction from, physical and recreational activity. Ironic as it may seem, the organizations that existed to serve youth also faced a steeplechase of barriers that prohibited them, in varying degrees, from working with at-risk youth. The most prevalent organizational constraint was the internal policies and structures that systematically prevented the organizations from providing services to the at-risk youth. Included were: insurance that prevented smoking in the building, a union or services contract that limited support staff availability and resulting building hours, personnel policies and procedures that prohibited the organization from hiring youth and native workers who did not meet the normal professional standards, fears and policies around liability and the offering of nontraditional program services, policies on acceptable behaviour and dress that restricted the participation of at-risk youth —"we ban the kids we should be working with and really need our help". These internal constraints were echoed in some variation in every administrator and policy maker session. The comment that "we are our own worst enemies" was constantly repeated in varying forms.

Another systemic constraint identified in many administrator and policy maker sessions was the middle-class bias that they felt was inherent in most physical activity/recreation delivery systems. The committees, boards, commissions, and councils that were responsible for most recreation and physical activity delivery were seen as representing white-middle-class values and activities. As a result these decision makers did not relate to, or understand the issues, problems and needs of the at-risk population and were, therefore, unable to provide appropriate services. While most of the focus group participants believed this bias or constraint as unintentional - an error of omission, some viewed it as intentional and with malice - an error of commission. The administrators/policy makers who held this view were of the opinion that "the community looked at these kids with disdain, —did not want to help them, —did not want their taxes going into services for these kids", and that many services were targeted at white-middle-class youth and were deliberately designed to prevent the at-risk youth from entering and mixing with their kids. One elected official stated this sentiment: "we must have certain standards and keep them out". Some focus group members believed that some community members would react quite negatively if they knew that public funds were being used to help at-risk youth, it would be seen as

attracting these youth to the neighbourhood and encouraging or condoning their behaviour. As a result there was a minority view that limited resources should not be redirected from normal services to help the "one black sheep".

Related to this systemic bias was an occasional negative and mistrusting attitude towards the at-risk youth, and perhaps all youth; and reoccurring open door philosophy that blamed the youth themselves for the lack of services. A few mistrusting administrators and policy makers expressed a need of adult supervision for the at-risk youth "... would trash the place" and they "can't accept responsibility". Others blamed the youth for not using current services and/or for not making their interests known: "they are the hardest people in the world to program for"--as if it was their fault, or "this age group has problems identifying what they want and that is part of the problem". A pessimistic view that "even if offered (what they wanted) the kids are probably not going to use them" was also evident in a few focus groups. The open door philosophy was evident in such comments as: "if they come to me...and make a proposal...we would look at it...nobody has contacted me yet" with the expectation that a small group of nonestablishment grade 6, 7, 8 & 9's would put together a brief for a city council or board of directors; or the idea that what is currently there is fine and all that has to be done is to persuade or force these youth to enjoy the programs: "there are a lot of recreation services and we should be trying to convince them to come to those —such as needle point"; "just go and pick them up and take them to a ball game, they may not like it at first but they will learn".

Another systemic constraint that was constantly identified by the administrators and policy makers was the lack of awareness of, and communication and resulting cooperation between, various organizations that had youth, and at-risk youth as part of their mission. The focus groups could identify a significant amount of duplication, and gaps, in youth services because of this lack of awareness and communication. Many believed that the necessary resources (services, facilities, money, personnel) to help the at-risk youth were already in the collective systems (education, recreation, social services, justice, etc.). They also felt that due to this lack of awareness and communication, and sometimes professional territoriality and suspicion, and that there "are no points (in the system) for cooperation and collaboration...", the resources were being wasted, and the youth were paying the price. The administrators/policy makers suggested that this lack of inter-organizational cooperation was probably related to the lack of a holistic approach, and this was identified in most of the focus groups as a constraint. Too many professionals and their respective agencies only focused on their mandated issues.

Other systemic or structural constraints discussed but did not receive any depth of support were:

1. The lack of financial resources to provide services to at-risk youth and still maintain current level of services.

2. Lack of understanding by decision makers of the role and benefits of physical activity and recreation.

3. The short term view of most politicians restricted their ability to view the at-risk problem

in long term system solutions.

4. The lack of physical activity and recreation personnel trained in the issues and needs of youth-at-risk, and in the process of working with this population.

5. Overemphasis by recreation delivery systems on sport, and elite sport in particular, and the resulting narrow view of the program spectrum. Related to this constraint was the view that recreation/physical activity agencies were solely in the services delivery business and not in community development.

6. Lack of awareness and understanding of the nature and scope of youth-at-risk and their recreation needs and interests.

Program considerations:
From the perspective of the administrators and policy makers at-risk youth were interested in both structured and unstructured (although the majority would rate the unstructured as the ones that would interest the most participants) program services that ran the full spectrum from passive to active, individual to team, indoor to outdoor, and soft to hard adventure; the interests would vary across the youth spectrum and be based on individual interests and needs. The key issue was to treat them as individuals, to listen to their needs and not to stereotype them as all wanting or needing hard adventure programs, or military style camps. Administrators and policy makers felt strongly that the youth, like any market group should be given a wide range of selection, and be active in the planning and operation of the service. The perception was widely held that program services for youth-at-risk should offer the opportunity: to be apart of a group and to socialize ---even just to hang out, to learn to share, to be dependent, independent and interdependent, to be both leader and a follower, to be needed and to feel that you contributed and make a difference (ie. to volunteer at a seniors' lodge or centre, or with underprivileged children). There was disagreement on the amount of adult supervision and rules that should be applied in any program service for the at-risk population. Some felt that there should be a great deal of adult control and youth were looking for structure and set boundaries. Others thought there should not be any adult supervision ---only youth determined and regulated, while others compromised and said that youth-at-risk programs should "appear to be without adult supervision". The most common at-risk service that administrators and policy makers felt was missing and/or needed was a youth drop-in centre based on youth concerns and needs and was planned and operated by youth ---a place to hangout, to watch movies, to listen to music.

The administrators were clear in their opinion of what the youth do not like - over-organized activities with a formal structure and rigid time schedule. They were, as a group, also very clear in that the at-risk youth did not want to be lectured about moral and legal rights and wrongs, or to be told what to do with their lives during the recreation and physical activity — they wanted to enjoy it for the joy of the activity.

Key success variables:
When asked about the variables that they believed, or had witnessed, to be important to

successful program initiatives for youth-at-risk all the administrators and policy makers stated that the level of structure was paramount. The most frequent answer was less to no structure. The other idea that received just as much support was the idea that the direct leadership, the person planning and running the program, was very important. Most of the participants felt that this person must be especially trained in youth issues and youth communication, be more a youth/street worker with training in physical activity and recreation, and be accepted by, and perhaps come from, the local youth groups. Besides the direct leadership, the administrators and policy makers strongly felt that the total program initiative must be youth (at-risk) driven, they must be trained and empowered to make all the decisions regarding the services.

The interest, support, and commitment displayed by the parents/guardians and family were also identified as key success variables. They believed that any initiative would have a slim chance of success without backing coming from the home. Also important was the support coming from the whole community, and not just the family. The community must recognize that the youth are the total community's responsibility and must accept their part in helping youth over troubled waters. Related to this was the belief that a program must be offered through the partnership of various community organizations, must be funded over a long period (ie. 3-5 years), and the delivery agency must have a clear and unrestricted mandate that is not susceptible to public pressure.

Prevention or intervention:
During their discussions the administrators and policy makers were divided in their view of the prevention or intervention role of recreation and physical activity. While most felt that the main role was prevention of various health, social, emotional, and spiritual problems, there were quite a few who believed in the power of physical activity and recreation as a intervention for young people who were experiencing problems in their lives. There was a strong consensus that physical activity and recreation values, attitudes, skills, and regular participation habits should be developed in children at a young age. Many were of the opinion that the younger that these values, attitudes, skills, and participation habits were instilled in our youth, the greater the impact and the more effective the inoculation. The view must be long range.

Role of Government:
Federal: Most administrators and policy makers saw the role of the federal government as one of funding, program initiation, research, and education. The first to mind, the most common, and often the only suggestion, was funding. The federal government should be providing financial assistance and start-up funds for new initiatives in physical activity/recreation for youth-at-risk, for a national education/promotion program on the benefits of physical activity/recreation programs for youth-at-risk, and for an ongoing research program. Quite a few groups suggested that the federal government should initiate a national physical activity and recreation program for youth-at-risk including a national education/promotion program, national standards in program quality, systems and leadership training, matching grant funds available through the provincial/territorial governments for local and regional programs, and to entice provincial/territorial governments into the development of provincial/territorial policies, funding, and programs. Many focus group participants proposed a program initiative similar to Active

Living. A continuous, longitudinal research program that examined the impacts, and different delivery models, of physical activity and recreation is needed - "much like the current research". One participant also suggested that the federal government stream-line the current multitude of youth services that run across a variety of government departments and agencies so that the youth, their families, and community youth workers can make sense, and more use, out of the present services.

Provincial/Territorial: The most common proposal for the provincial/territorial governments was to carry out the recommended federal program initiative, and to adapt it to local conditions and needs. Many felt that each provincial and territorial government should develop their own policies and programs for physical activity/recreation targeted at youth-at-risk. The participants suggested that these policies and programs be developed and implemented in cooperation with the various provincial/territorial departments that have youth and/or physical activity and recreation as a primary or secondary mandate. The participants were very emphatic that the duplication and overlap at the provincial/territorial level must be terminated. Provincial and territorial departments must, like their federal counterparts, look to new nontraditional partners to develop new initiatives for working with the youth-at-risk. An example given was a parenting -family unity program with social services and community health agencies. Quite a few of the focus groups discussed the need for the provincial/territorial governments to help local and provincial organizations with funding, program assistance, and staff/volunteer training to ensure the initiation and continuance of quality programs. Provincial/territorial departments should help local physical activity/recreation agencies in shifting from a program delivery, to a community development role. Also frequently recommended was the need for changes in provincial/territorial legislation to reduce the liability of individuals and organizations when working with the youth.

Municipal/Local: Most focus groups believed that local government, but not necessarily the local recreation department, should provide leadership in the development of local strategies to offer increased physical activity/recreation services for all youth and particularly for at-risk youth. The general opinion was that a coalition of local organizations, be they public or private, profit or not-for-profit, must be developed that would carry the responsibility of initiating a coordinated, community driven series of programs for youth-at-risk. This was succinctly stated by one participant:

> "it denotes that there is someone who is responsible, that holds the ultimate responsibility for the problem. This perspective has done more damage than anything. It goes along with the idea that there is a magic activity, or that there is an approach that will solve all our problems and that's not true. These are complex problems that require a different approach and way of thinking, no one around the table can do it"

Many strongly believed that to be successful the "problem" and the solutions must be accepted and offered by the community themselves, and not just the local government: "we must move away from the 60's and 70's concept of the hired expert who solves your problems for you, we

must move back to a community healing process where the community takes responsibility for causing and solving its own problems".

4.12 Frontline Workers

One hundred and nine frontline workers participated in the 16 focus groups (48 females, 61 males). The participants represented a diverse range of professionals and volunteers who are in contact with youth regularly (see Appendix C for more details). The results of the focus group discussions will be organized according to the issues presented for discussion.

Definition of Youth at risk:
It was noted by some that youth-at-risk was a relatively new term, while others thought it was overused. Some frontline workers found the term offensive and suggested it inappropriately labelled youth. "Issues facing youth" was suggested as a replacement term. The majority of participants were comfortable with the term and found it appropriately descriptive. The definitions given by the frontline workers were often operationalized as those already in trouble (ie. PINS or further down the youth-at-risk continuum - see Figure 1). Therefore, both intervention and prevention strategies were expressed by many of the participants.

The frontline workers had very different opinions as to the age range of youth-at-risk. Some of the age ranges suggested included 11-15, 0-21, under 16, 13-24, 12-18, 9+, 16-24, 12+, 4+, 10+, grade 2+, high school, 6-19, <18, 5-18, 12-25, and 15-24. There was little consensus in this regard, though the majority of participants believed that youth-at-risk should refer to ALL youth from birth to adulthood, or that youth-at-risk are basically teenagers.

Characteristics or comments used to describe, define, or identify youth-at-risk included:

- heading for trouble - family life, problems at school and with police, angry at world
- youth with potential of bringing danger on themselves and others - mostly in leisure time
- low income, single parent background
- low self-esteem
- not finishing education (optional or kicked out), unemployment bound, if not in school at risk because of too much spare time, no opportunities/lack of choices
- living in home with physical violence, sexual abuse
- dysfunctional families, emotional abuse, poor parenting, drug/alcohol abuse - parental role modelling is key - if drugs and alcohol are problems, youth are ear-marked from the time of conception
- less respect for adults/authorities
- overweight children, underweight children - nutritionally at risk - economic factors
- sexually promiscuous, teen pregnancies, diseases
- not just low income, variety of backgrounds
- youth are at risk if their physical or psychological health is in danger
- at risk of developing fetal alcohol syndrome; of hurting themselves, or others; of reoffending

- is all or none - at risk or not - no continuum - in contrast, all youth are at risk
- at risk of following a trouble maker - susceptible to peer influence
- is a genetic based problem.
- two distinct groups 1) in trouble because looking for adventure/excitement 2) deeper psychological problems - need to address each differently, not all the same
- small number of youth provoke most of the problems, get others involved
- any youth without opportunity
- physical, mental, emotional deprivation
- going to school puts youth at risk - not a controlled situation
- person is in an environment that may lead to conflict with that environment
- children who have no where to go, fallen through the cracks - traditional services have missed them
- youth who are outside of societies norms
- lack of coping mechanisms
- youth who smoke

It was highlighted that youth-at-risk are loyal to each other and protect each other, demonstrating that good qualities also exist.

Role of physical activity/recreation:
The role of physical activity/recreation in alleviating risk factors for youth was a dominant discussion topic during the focus group meetings. Some participants restricted their thoughts to sport, though most had a more broader perspective on physical activity/recreation. A few frontline workers suggested that for some youth-at-risk, physical activity/recreation would not provide any benefit. In general, it was believed that physical activity and recreation could benefit youth-at-risk by:

- improving self-esteem, self-image, self-respect, and opportunity to succeed
- providing positive role models
- instilling a sense of belonging, teaching teamwork, positive interaction, cooperation, and social skills
- promoting self-confidence
- giving youth something to do, keeping them off the street, away from abusive home situations - in the past youth had chores or self-arranged activities, not any more
- providing a constructive use of time, some structure in youth's life, relieves boredom
- providing a means of venting frustration and anger - just like drugs and alcohol
- making youth feel better - physical activity is an upper
- allowing youth to feel "connected" to something
- helping to reduce or control obesity and related self-esteem problems
- providing a positive experience - "the only access to positive (good) news is in the sports section"
- helping to keep youth in school - varsity team participation provides a reason to go
- promoting morals and values surrounding "fair play", and respect for rules
- providing flexible opportunities, no skill or ability necessarily required

- providing an opportunity to be "free"
- providing a good proactive/preventive approach to alleviating risk
- educating/counselling youth about the use leisure-time
- providing a "halo effect" promoting smoking cessation, reduced drug dependency, etc.
- providing a vehicle from which relationships can develop
- teaching cognitive, leadership, and life skills (sharing, discipline, winning, losing)
- providing a safe environment for youth
- providing an opportunity for racial integration
- developing motivation for other aspects of life
- providing a sense of community
- promoting the wellness of youth

It was noted that physical activity/recreation can replace some family experiences not available to youth-at-risk, but to maximize the benefits, they also need family support. Physical activity/recreation provides only transient positive impact and therefore must be incorporated into one's lifestyle. From a programming perspective, recreation activities need to be culturally sensitive.

Some frontline workers noted the negative aspect of sport activity. They highlighted the fact that sports can be a source of failure for youth due to a lack of skill. As well, some parents forced their children into activities, or had them involved in too many activities, thereby increasing the stress felt by the youth.

What are you currently doing in this area:
Most of the frontline workers indicated that they offered some physical activity/recreation related programs that could directly or indirectly impact youth-at-risk. The majority of the programs however, were not specifically directed towards youth-at-risk. Many of the traditional programs and services available to youth were mentioned, for example: Girl Guides/Boy Scouts, traditional sport programs, drop-in programs (YM/YWCA, Boys and Girls Clubs, Maison des Jeune, Friendship Centres), Big Brothers/Big Sisters, church youth groups, parks and recreation programs, and cultural festivals. In addition, there were many well designed programs that were rather fragmented and based on local or individual initiatives. Some examples of these initiatives include:

- Why me? program at the YM-YWCA
- separation and divorce support group at YM-YWCA
- mentorship program leader corp, ages 12-18, match up with mentor/role model
- support for underprivileged kids exists (financial - for fees, equipment) through service clubs, agencies, etc. - programs not well known (for obvious reasons), parents of youth-at-risk usually too lethargic to utilize them, pride factor as well (analogous to food banks)
- crime prevention committees have youth representation
- AIDS awareness programs
- public health efforts to counsel/work with youth with low self-esteem
- youth-at-risk in Halifax organized their own conference on issues they face ("Youth

Voices")
- programs available through cultural awareness programs (interracial issues)
- Merritt B.C. is currently advertising for a Recreation Youth Coordinator
- no-alcohol pub/dance clubs are very popular in some locations
- "Dress a Champion" program sponsored by Esso to help provide sporting equipment to those in need
- Christian running clubs
- PAL program (Police Activities League) provides a variety of sport activities that the police conduct with moderate risk youth
- YM-YWCA's run Futures for Youth (involves a variety of programs addressing the future of youth such as education, life skills, employment - recreation is an important aspect of all programs)
- Partners for Youth (developed out of Mayor's Safer Cities Report) - interagency group (YM-YWCA, Parks & Recreation, Police, Community Services, School) established goals/actions needed to address youth issues and each agency runs its component of expertise
- Full Service School - holistic/wellness approach to youth, representatives from all agencies share common area, have day care services, involve parents, community school, open use of facilities
- Judo program started by police where delinquent youth sign a contract to attend judo classes instead of going to juvenile court
- MENS ONLY program run out of a community school (involves parenting skills, support group, and recreation with children - for men only)

What dictates program success:
The critical feature for improving the likelihood of a programs success is youth ownership. Programs directed at youth need input from youth. This comment was pervasive throughout all of the frontline worker focus groups. Other critical elements necessary for program success include access to facilities, funding assistance, good leadership (someone youth trust), flexible scheduling (24 hour access where possible), flexible and diverse programming, family support, community support, non-threatening/non-competitive environment, effective advertising, and easy access. Unlike traditional sport programs, it was felt that participation, not competition should be the focus. It is also necessary to acknowledge different skill levels and abilities, and structure group programs accordingly. Obviously the programs should be fun. Many of the focus group participants suggested that youth-at-risk particularly like programs involving risk-taking, adventure, and shared responsibility - "the more challenging the program, the more interest". Some thought that, where possible, programs should be designed to make a point, or provide a moral lesson.

The frontline workers suggested that a holistic approach be taken when providing physical activity/recreation programs for youth-at-risk. The programs should be designed to be incorporated as part of a healthy lifestyle. Youth need to be counselled that patience is necessary when evaluating skill or behavioural progress. Both the leaders and participants must have realistic expectations of the program's outcomes. Recreation programs cannot immediately

cure all of the behavioural problems of youth. Often a lot of one-on-one interaction is needed. Many frontline workers suggested that former youth-at-risk or natural leaders from the established youth groups are the best candidates to provide leadership.

Frontline workers expressed the need to perform ongoing evaluations of program efficacy and the extent of the youth-at-risk problems.

What dictates program failure:
In general, the converse of what dictates success, dictates failure. If youth are not empowered during the planning process, there is a strong probability of failure. Programs that are expensive, or require extensive fundraising efforts have reduced likelihood of success. Over-structured, adult-intensive programs decrease the probability of program involvement. The inability to access transportation and equipment can eliminate several youth from participating. Difficulty in accessing facilities, poor leadership, and gender or racial discrimination are also factors believed to be associated with unsuccessful programs.

Many youth-at-risk have poor self-image, and/or self-esteem. Consequently, the frontline workers believed that programs that emphasize extrinsic rewards, high skill levels, competition, and a high risk of failure will not likely succeed - "no one wants to be the last one picked for the team". In fact, an emphasis on winning/competition can actually create resentment against those that succeed, thereby making the problem worse.

Related agencies programming for youth-at-risk must maintain good communication to ensure success. If related agencies fail to assist one another, the likelihood of failure increases. This communication is also necessary to avoid duplicating programs and unnecessary competition. Labeling a program as "for at-risk youth" will probably decrease participation.

If the government or major funding agency is not committed to the program, the youth will act the same. For example, it is difficult to successfully advocate to youth the importance of regular physical activity when schools are progressively removing physical education programs from their curriculums, and there is a perception that governments view recreation as unimportant. A lack of community commitment to a recreation program can be particularly detrimental to a program's success.

Needs of youth-at-risk:
From a holistic perspective, the frontline workers believed that the needs of youth-at-risk included more family support and love (some kids go to school with no lunch, no hat in winter), someone they can trust ("relationships not systems"), peer support (acceptance), self-affirmation (sense of worth, empowerment, responsibility, to be listened to), discipline, employment opportunity (hope for success), education, safety, and money. Youth need a sense of togetherness, a sense of community, not segregation. "Kids also need a chance to be kids." Youth need a brighter future. There is a fatalistic attitude at present, that there is no chance to succeed, no control, and destined for unemployment. Frontline workers believed that youth-at-risk need better coping skills. Some youth just need a safe bed, a spot to go without questions,

other youth just need attention. Generally, youth-at-risk need to improve their self-esteem.

All youth need opportunity. Youth who are discriminated against require gender and racial equality and improved cultural sensitivity and awareness.

More specific to physical activity and recreation, it was felt that youth-at-risk needed a place to hang out, like a drop-in centre but with little or no structure or organization. Many frontline workers suggested that activities involving outdoor pursuits (adventure-based, mountain biking, wilderness pursuits, Outward Bound) were good for youth-at-risk because those activities have low skill requirements, less structure, no evaluation, are non-competitive, require co-operation, have no body image expectations, but are challenging. "Youth-at-risk like video games because they are challenging but nonthreatening and safe - programming must be like this." Some youth need more than daytime programming, perhaps late into the night. This provides youth with constructive opportunities, otherwise they create activities, like "recreational vandalism".

Barriers/constraints faced by youth-at-risk and frontline workers:
Table 3 summarizes the barriers and constraints inhibiting youth-at-risk from regular participation in physical activity/recreation programs/opportunities. The table is divided into the constraints faced by youth-at-risk themselves (as perceived by the frontline workers), and the constraints facing frontline workers as they try to deliver the programs. Some of the frontline workers suggested that the root of the problem is the disintegration of our culture. Games are becoming more violent (e.g. hockey - as equipment improves), we are more tolerance of violence and sex in society, more youth are defined as at-risk now because the definition is changing ("if you slap a child now, it is abuse"), and societal values are changing, making the problems of youth-at-risk more complex at earlier ages. These larger changes in society are also perceived by frontline workers as barriers to the success of physical activity/recreation programs for youth-at-risk.

Who should take the lead role in providing/coordinating physical activity/recreation services for youth-at-risk?
In general, it was felt that a committee/coalition/collective of related partners (Appendix E) should be established to provide some central coordination and direction. Everyone must be invited to participate. This group should host meetings/conferences (like the focus groups from this research) to develop leadership, networking, cooperation, and information sharing. Youth must be invited as full partners. The media must be utilized to provide some exposure and positive energy towards the efforts.

Table 3: Barriers/constraints faced by youth-at-risk and frontline workers.

CONSTRAINTS FACED BY YOUTH-AT-RISK	CONSTRAINTS FACED BY FRONTLINE WORKERS
cost of programs/equipment	commitment/support by parents/volunteers
no parental support/time/money/interest	low motivation of youth-at-risk
sport system is elitist	personal burnout
cut-backs reduce opportunities/programs	inflexible systems/structures
inflexible programs/no input into programming	lack of human and financial resources
access to facilities	liability/policy constraints
logistical hurdles - child care, transportation	efforts are not coordinated/partnership resistance
fear of failure/low self-esteem	physical activity/recreation does not appear to be a government priority
peer pressure	access to/availability of facilities
lack of trust by adults	personal safety
cultural insensitivities/discrimination	relating to youth/generation gap
lack of role models/leadership	public fear of youth-at-risk
lack of encouragement	media portrayal of youth-at-risk
unaware of programs/services available	lack of time
decision makers don't really listen/care	no support from administrators
gender biased programming	duplication of services
physical education programs not a priority	lack of leadership/role models, especially for females and ethnic minorities
time	programs not properly evaluated
program safety/travel safety/overprotection	television - occupies time/teaches violence
parental expectations	low level of community support
weak motor skills	lack of respect by youth-at-risk

Recommendations made by frontline workers: (not in order of priority)

1. Leaders need to be well trained and properly educated (National Coaching Certification Program was mentioned as good).

2. A leader (organization, government department...) within the current infrastructure needs to be identified to begin the coordination of services and partnership development process.

3. Prevention efforts must begin early, as soon as children start school.

4. Empower youth in all facets of physical activity/recreation programming and service development.

5. Need to change the attitude of parents and make them more supportive of youth and physical activity/recreation. Parenting courses could be provided. Parents with children in foster homes should be required to take parenting courses to get children back.

6. Youth need a place to hang out (ie. drop-in centres). These facilities need to be found/created and should be equipped with what youth want (video games, pool tables). Youth must be consulted in the development of these facilities.

7. Need to enhance communication and networking between partners working with youth-at-risk. More cooperation among partners is needed - less territorialism. An inter-agency committee should be established.

8. Specific programming for each subgroup (preps, dirts, skaters, jocks, etc.) is needed to entice participation while acknowledging subcultures.

9. Activity sampling should be provided to let youth decide what they want to do. Flexible programming is required.

10. More research is required to improve our understanding about psychological make-up of youth-at-risk, how physical activity/recreation can assist them, and the impact of television/video games.

11. More open access to local gymnasiums is required.

12. Schools need more extensive intramural programs and more creative programming (because buses often leave right after school). Educators need to be more involved but need to be empowered and given the support and power they need to regain control in the school setting.

13. Each town should have a youth services co-ordinator to consolidate all relevant program

and service information. An information clearinghouse with one central number to call for all youth related services should be created to coordinate, orchestrate, and integrate existing programs.

14. Youth organized conferences for youth should be arranged and supported to identify issues related to youth-at-risk. Similar conferences with related partners delivering youth services are needed.

15. Mentorship programs should be developed and supported (ie. Magic Johnson with AIDS).

16. The elderly should be involved with youth. This provides a sense of importance in retirement and provides guidance for youth.

17. The media needs to be manipulated in a more positive manner.

18. Incentives/empowerment for therapeutic community development need to be established.

19. More resources are needed (funding, staffing). Some others feel that just some rearranging and organizing of services is necessary.

20. Skateboard parks need to be built.

21. A holistic approach should be taken for program/service development.

22. Need to inform the community of youth-at-risk issues - publicize the problems/issues. Use impressive statistics in press releases to inform the community of the impact of physical activity/recreation on youth-at-risk.

23. Programs should be accessible to ALL youth. Change from competition based programming to participation based programming.

24. Develop volunteer bureaus.

25. More cultural activities are needed for youth.

26. Programs need to be properly, and regularly, evaluated and modifications made accordingly.

27. Television programming needs to be revised to provide more constructive messages.

28. Youth leadership training programs specifically directed towards at-risk youth need to be developed.

29. More attention/emphasis needs to be placed on physical education in the school system.

30. Programs and services need to be provided that encourage family and community development.

31. Improved communication from bottom - up is required so that administrators and politicians are more aware of the real issues on the street.

32. Be action oriented.

4.13 Parents

It should be noted that the response to the parents focus groups was generally the weakest of all the group sessions, independent of location. Sixteen focus groups included a total sixty-six (66) parents, 16 male and 50 female, with a low average turnout of four (4). The exception was the group of 11 committed parents from the urban native community in Regina. Based on their voluntary participation, the general level of interest expressed in all the parent sessions, and in the shared personal situations, it can be safely assumed that those who participated in the parent discussions did so because of their interest in, and commitment to, their children and to physical activity and recreation. The parents quickly displayed their knowledge of, and belief in, the benefits of recreation and physical activity. The local organizers of the focus groups who attempted to match the parents with the participants of the at-risk youth sessions quickly realized that many parents were not at all interested in taking part in this research. They were the hardest group to get out to the sessions, and many who had committed failed to show. There can be no question that the parents involved do not represent the "normal" parent of at-risk youth, at least not based on the literature. Parents that participated were volunteer coaches and drivers, opened their homes temporally and in two cases permanently to other youth, turned in their own teens into local authorities, raised funds for their children's activities, and had an above normal attitude and pattern of physical activity and recreation.

Parents' view of physical activity, recreation and at-risk youth:
For the most part parents offered two differing ideas about the term recreation: activity based and benefits based. For many parents the term meant physical activities; they operationally defined the term by listing in rapid order: basketball, volleyball, jogging, fishing, hunting, camping, and any form of physical activity. Others suggested that passive endeavours such as hobbies, crafts, and even socializing or "hanging-out" could also be considered recreation. A few parents, however, based their idea of recreation and physical activity on the benefits gained from the activity. They saw physical activity and recreation as an opportunity to learn new skills, to meet others, to gain a sense of belonging, to build self-esteem, and to "evoke a lot of positive feelings".

When asked their definition of youth-at-risk, most of the parents said that all youth in the community were at-risk. A few parents said that those at-risk could just as likely be the victim of abuse, and be the abuser. The parents further added that at-risk youth come from a low economic background, were in difficulty at school, were in trouble with the law, and come from single parent and/or dysfunctional families. These youth were characterized as having low self-

esteem, as drug users, as having attempted suicide, "hanging out", or in gangs. They noted that youth-at-risk lacked parental supervision and a stable-supportive family atmosphere.

There were a few parents that objected to the use of the term youth-at-risk. They felt that their children are labelled enough and that another label is not needed, and could be detrimental. They suggested that children are children, and should not be labelled. This concern over the label did not hinder the parents from recognizing, and discussing, the problems facing these youth.

Benefits of physical activity and recreation:
Every parent session agreed that physical activity and recreation were beneficial to all youth, including those at-risk. Benefits ranged from keeping youth busy, building self-esteem, giving youth a place to go, getting away from a bad family environment, to helping youth physically, mentally and spiritually. A few parents underlined the influence that physical activity and recreation plays. They said that had it not been for their child's involvement in physical activity/recreation, the child would not be where they are today.

Constraints to participation:
The constraints families encountered in getting their children involved in physical activity and recreation were many. Financial difficulties were mentioned in every parent focus group. These included lack of money for registration fees, equipment, facility rental, and for out-of-town travel. A $35 uniform for Girl Guides was as great a barrier as the $350 hockey registration fee for some. Families who received social assistance did not have the extra dollars for recreational activities. Many parents expressed a dislike for being put in a situation where they were the ones that had to tell their children they could not participate because of a lack of money. Many were also of the opinion that "it soon will be just the rich that will be able to afford to have their kids involved".

A related constraint was the time-work pressures that many parents face. There were many one-parent, even two-income, families that could not keep up with the time and money demands. There just was not any time, and/or money to have the kids involved. Many parents expressed frustration at this constant demand on money and time, of keeping up with the Jones, and the growing worry over the stability of their jobs. One parent's comment captures that feeling - he "was scared as hell with taxes and unemployment".

Another constraint reported by some parents was the stigma they and their children carried due to their social/economic situation. They felt that most of the activities were tailored for the middle to upper class, that most of the services were offered in the "uptown" sections, and that they did not have the skills, experience, or even the clothing to feel comfortable. They were also of the belief that many physical activity and recreation leaders and decision makers were not interested in helping others who are less fortunate, and/or were not trained in working with "downtown" youth and families.

A few parents also expressed concern over being criticized for leaving their children in programs

with volunteers. They said that the demands on their time and pressures at home were the cause, and that the lack of sensitivity by the others compounded the problem. The parents of at-risk youth said that if they had a better paying job they would gladly get involved in the volunteer system. Until this happens they must concentrate all of their effort in "making ends meet" and do not have the time to volunteer.

Along with the time factor, every parent session mentioned transportation as a constraint. Many parents said that they do not own a car, and that the public system was inadequate. The constraint was compounded by their pride that prevented them from asking for assistance from other parents. As a result, their children were not registered or involved in activities.

Parents frequently mentioned the lack of information on programs and assistance available for physical activity and recreation opportunities. Some parents did not even know the existence of the recreation department in their community or how to get in touch with them.

One constraint that upset some parents was the lack of physical activity and recreation facilities and services that were available to their children in their neighbourhood. In particular, they could not understand why government funded school facilities had to be closed early in the evening and on weekends, especially when very few facilities and programs were available to youth at no cost.

A few of the parents also discussed safety as a constraint to participation. Their concern was letting their children go on overnight trips with adults they did not know or trust. The fear of sexual abuse was the reason behind their safety concerns.

Parents' perception to constraints facing youth:
When asked why they believed their children were not participating in physical and recreational activities, the high costs of registration and equipment were the dominant responses. Very few of their children had part-time jobs. If they wanted to get into activities, they had to find the money, sometimes illegally. Some children will not ask their parents for money to attend activities because they know they cannot afford it.

Discrimination between youth groups was an omnipresent constraint to participation in a number of communities. The reason for the discrimination varied from the way they dress and talk, the friends with whom they hang around, the status of their parents, to their ethnic origin and the colour of their skin. There was a low tolerance for difference. The parents felt powerless to combat this youth discrimination.

Most parents said that their children had not been asked about their physical activity and recreation interests, and they were not interested in current services. The parents believed that their kids did not participate in current services for they found them too structured, competitive, and sports focused. The kids saw the activities as too adult oriented and traditional, "they're not keeping up with the new activities, —skateboarding", and "there seems to be nothing else offered by the community or the schools". The parents believed that the youth do not like to

participate in the structured traditional programs for they lacked the necessary skills and feared failure.

Some parents recognized the important social role that gangs and street groups played. It was the activities of the gangs and groups that had to be channelled in a positive direction. These parents felt that, with proper physical activity and recreation activities, less time would be devoted to the group and their influence would diminish.

A few parents mentioned that their children showed little motivation or energy to participate in any activities. Watching too much television and constantly playing video games was cited as the cause.

Program considerations:
In discussing what they felt their youth wanted in terms of physical activity and recreation, the first and most common response of all the parent sessions was a place to hang out. They felt that the youth wanted to run their own youth centre; a drop-in centre that would have few rules, informal and ever-changing activity, offer various peer counselling services (ie. career, drug, sex), hot breakfasts and lunches, and was a safe place to hang out. A few parents felt that the centre should be "a place they can trash and visually correct themselves", and "develop their own (activity) choices but in a framework of some rules". Most parents said that drugs, sex, and alcohol should not be allowed.

The other most common discussion evolved around the idea of giving the youth the opportunity to state what they wanted, and to involve them in the planning and operation. Some parents suggested that besides the decision making, the youth should raise some funds needed to operate such a centre.

When challenged about what organization in their community should provide such a centre, and other physical and recreational activities, there was not a clear common answer. In four communities the municipal recreation department was suggested. However, this department was not mentioned in four other communities, even when the participants were pressed. Other suggestions included the recreation department and the school, (the school was never suggested separately), the regional district, city hall, and the community itself.

Prevention or intervention:
Prevention was the clear response whenever the parents discussed the two general roles of physical activity and recreation. Most parents believed that the focus should be on the prevention aspects of normal physical activity and recreation. They underlined the suggestion that the earlier this started, the better it would be. A few parents suggested that the intervention role was "worth a try" for there was a "50-50 chance" of success. Many believed that money spent on quality physical and recreation activities was "going to save money, because there was no wasted social worker's time, or the courts or police". They saw it as "preventive medicine that's going to save money in the long run".

Recommendations by parents:
Believing that recreation and physical activities were beneficial to their children, parents of at-risk youth, offered the following recommendations:

1. Financial Barriers:
Programs are needed to assist in paying for the registration fees and equipment purchases for low income families. The program has to be handled discreetly and with some sensitivity on the part of the physical activity and recreation agencies. Recreation departments should not become another social services department.

2. Consultation:
Parents were quick to notice that community leaders and recreation practitioners were not addressing youth issues in the community. More consultation is needed with parents and youth on the type of physical activity and recreation opportunities that should be made available in the community. Community leaders, including physical activity and recreation professionals, have to make youth, and especially youth-at-risk, a priority.

3. Facilities:
Instead of building new and costly recreational facilities, better use of existing school facilities should be considered. Also local and neighbourhood schools should be turned into community centres for youth. These centres have to be open in the evening, on weekends, and during the summer months.

4. Physical Activity and Recreation Programs:
More activities have to be devoted to children who are not interested in competitive sports. Activities have to be more challenging and interesting for youth. Youth must be consulted in the type of activities they want and should be given more responsibility. More attention has to be devoted to cultural activities and the diverse needs of a multi-cultural community.

5. Physical Activity and Recreation Staff and Volunteers:
Recreation staff and volunteers that plan and direct youth activities must be trained to deal with at-risk youth and their needs. Building self-esteem in youth should be a goal in all recreation and physical activity programs. These front-line workers and volunteers should represent the cultural make up of their community.

4.14 Youth

There were a total of 16 youth focus groups which consisted of 56 females and 79 males who, with the exception of one group of incarcerated youth, fell within the first three stages of the youth-at-risk continuum. Most of the youth had not heard the term youth-at-risk. The first things that came to mind for those youth who had heard the term included drug/alcohol addiction, school drop-outs, pregnancy, family problems, unemployment, crime, suicide, and runaways. Many felt that all youth were at-risk due to the above mentioned issues and the influence of peers. It was also noted that the term usually referred to youth who were not at risk

of developing problems but were already experiencing problems.

What do youth like to do:
The most common activity engaged in during a youth's spare time was hanging out with friends in such places as the mall, in coffee shops, and restaurants. This was closely followed by driving around, getting drunk/stoned (partying), having sex, fighting, going to bars underage, skipping classes, criminal activity (shoplifting, car theft, break and enters, vandalism), playing pool, playing video games, watching television, going to the movies, and talking on the phone. A number of physical activity/recreation pursuits were also mentioned such as working out, swimming, playing in a band, reading, writing poetry/short stories, skating, running, and pick-up sports games including basketball, street hockey, hockey, and tennis. Many youth indicated that they did not have a lot of free time because of jobs, committee involvement, or looking after a child.

The organized or structured activities that youth reported being involved with included sports, drama, dance, music, scouts, cadets, martial arts, camping, rock climbing, student council and going to the local recreation centre (YM-YWCA, Boy's and Girl's Club, city recreation, youth drop-in centres). A couple of youth noted that going to the recreation centre was a last resort because it was boring. A number of youth did not know what was available to them in their community by way of recreation provision.

Most youth became involved in their respective activities through friends and family, especially siblings. Several youth indicated that it was their own initiative that lead them to involvement, usually to combat boredom and give them something to do in their free time.

Benefits of recreation/physical activity:
The youth interviewed in the focus groups recognized the importance of recreation in their lives and listed a number of benefits they felt they derived from taking part. These included:

- keeping youth out of trouble (crime, drugs, sex)
- relieve stress, tension, frustration
- improve self esteem
- makes you feel better, sleep better
- fitness, weight, body image
- gives youth something to do, relieves boredom
- meet friends, socialize, have fun
- recognition, status, respect, achievement
- develop leadership skills, confidence
- develop relationships with leaders (adult)
- employment opportunities
- gives youth a sense of belonging, ownership

Constraints/barriers to participation:
The issue of barriers/constraints to participation was another topic of discussion in the focus

groups. As expected, youth cited cost, transportation, lack of time, and lack of skill as common barriers. In addition to these, youth also reported that they had nowhere to go, there was a lack of programming for their age group, there was a lack of family support, some youth experienced racial discrimination, and there was an over-structuring/over-regulation of activities by adults.

Further discussion also highlighted a number of reasons why youth stopped participating in an activity. These reasons were slightly different than those given for not participating in the first place. In some cases, youth were kicked out of programs due to aggressive behaviour and drug use. Many felt that there were too many rules, that the activities were always the same (boring), they were not good enough to play the sport, and the leaders were prejudice and unfair (showed favoritism). Sometimes youth stopped taking part in an activity simply because they were too old, for health reasons, pregnancy, the activity was cancelled, or their priorities changed (ie. school, work).

Physical activity/recreation background of family:
The recreation/physical activity history of the family was also investigated. The activities that family members took part in during their free time included drinking, watching television, attending meetings, cultural activities (ie. music, drama, painting), sports, reading, knitting, playing video games, talking on the phone, socializing with friends at bars, gardening, and criminal activity. When asked what activities the youth did with their parents/guardians/siblings, most responded that they did not do any joint activities - "it is not cool to do things with your parents". However, the activities that were reported included vacationing together, drinking/parting together, attending family dinners and reunions, and watching television/movies together. Playing pool, video games, cards, bingo, and sports such as boxing, hockey, golf, and swimming were also mentioned.

Developing their own facility:
A situational exercise was utilized in the focus group to establish how youth would meet the needs of their peers and what activities were most popular. The youth were given a plot of land and money to construct/develop whatever kind of facility they wished. The following is a description of that facility.

The facility would be a full service drop-in centre for ages 12-25 years that is open 24 hours/day. It would be centrally located (ie. near a school), and operated by the youth themselves with adult assistance. Full service means that the centre would provide educational opportunities (ie. alternative school programs); a health clinic; a residence; employment and parenting workshops/assistance; child care facilities; a coffee shop; counselling services; and a variety of recreational opportunities such as arcades, pool tables, skateboard areas, weight room, dances/parties, movie theater, performing stage (drama/concerts), horseback riding, camping, bowling alley, hobby/arts/crafts area, boxing ring, batting cages, amusement park, gym (athletic equipment for a number of traditional sports), a track, a football field, a 4x4 bike/truck trail, martial arts, a pool, rock climbing, and a fishing/hunting area.

The youth noted that a facility like this would need rules such as no drinking, drugs, fighting

or vandalism. These rules could be policed by a security team of youth hired for that purpose. Although, most of the youth involved in the focus groups smoked, they felt that there should be designated smoking areas within the facility.

Suggestions were also made as to how this facility could be promoted and how an individual could convince a friend to get involved in the activities being offered. Promotion should include posters and flyers distributed in schools, malls, and buses. Also mentioned were advertisements on radio and in newspapers. The methods used to convince a friend to get involved included: bribery; coercion/threatening (ie. "you chicken"); use role models (ie. "Michael Jordan does it"); describe the activity - it's fun, interesting, exciting, risky; "everyone does it/goes there"; and, taking the friend to try it out. Youth did acknowledge how difficult it is to recruit teenagers for programs, even with promotion and peer pressure.

Needs, issues, and priorities of youth-at-risk:
The investigators asked several questions pertaining to the priorities, needs and issues related to youth. Table 2 shows the responses. The items raised by the youth were consistent with those cited in the literature. Youth generally felt that the community was not doing a good job of addressing youth issues. Agencies are not listening to youth, some do not recognize the problems that exist for youth, and, as the youth say, most agencies/committees are "all talk, no action". There were a number of specific examples of agencies/individuals who were doing something to address youth issues/needs. These included drug awareness programs in schools and detox centres, sex education classes held in school and community centres, social workers, guidance counsellors, YM-YWCA, Boy's and Girl's Club, school (teams), youth drop-in centres, recreation and parks departments, Big Brothers/Big Sisters, homes for battered women, group/foster homes, churches, and foodbanks.

Addressing the issues - recommendations by youth:
The youth made numerous recommendations for addressing the needs of youth. These recommendations reflect the priority of issues in their lives. Presented here are the ten most commonly made recommendations: (1) build/operate a drop-in centre that offers full services/holistic approach; (2) offer more and a variety of physical activity and recreation programs which are broader in scope (ie. include passive and cultural pursuits); (3) increase employment for youth; (4) improve educational opportunities; (5) give youth a chance to be heard; (6) encourage cultural harmony; (7) improve parenting/family situation for youth; (8) change adults attitudes about youth (issue of trust and stereotyping); (9) provide positive role models; and, (10) provide for the less fortunate youth (homeless, hungry, impoverished).

In conclusion, many youth seem to be pessimistic, and exhibit a sense of hopelessness about the future. They want to "live short and live happy". Often this attitude removes any inhibition for taking part in risky behaviours (i.e. drugs, sex, crime). A few youth indicated that although things did not look positive for themselves, they would like to improve the situation for the next

Table 2: Youth priorities, needs, and issues (not in hierarchical order).

PRIORITIES	NEEDS	ISSUES
school	place to go	pessimistic about future
sports	good role models	unemployment
friends	funding support	discrimination
family	flexible, unstructured recreation opportunities	cultural assimilation
partying	to be trusted, understood	violence
freedom/independence	employment	STD's/AIDS, teenage pregnancy
money	awareness of what is available	homosexuality
something to do	empowerment	prostitution
control	cultural awareness/education	labelling by adults
cultural identity	more programming for teenage youth	lack of trust in the system
boyfriends/girlfriends	family support and love	peer pressure
safety	dreams and aspirations	crime
	recognition	gang activity
	sense of belonging	suicide
	responsibility	homeless
		negative media coverage
		religion
		education and health issues
		social assistance
		drunk driving

generation that comes along. Youth today are politically knowledgeable and know the legal and social system well. They are also very conscious of the education system and its shortcomings. In general, youth feel that they are discriminated against, misunderstood, and not given enough credit for knowing social issues, and having the ability to make their own choices and give their opinions on how to address the situation.

4.2 INTER-GROUP COMPARISON

Based on a review of the opinions and ideas that emerged during the four sets (administrators/policy makers, frontline workers, parents, and youth) of focus groups, and on the discussions of the research team, the following is an analysis of the similarities and differences across the various subtopics. The overwhelming observation after all sixty-four focus groups, and the discussions, is the significant amount of similarity in the opinions, issues, and ideas regarding the benefits and impacts of physical activity and recreation for youth-at-risk. The similarities were far greater than the differences.

- **Level of Interest:** Interest in, and expressed concern about, youth-at-risk and physical activity/recreation were extremely high in every focus group and community. It is quite surprising that with this level of interest that many more successful initiatives were not underway.

- **Concept of Recreation:** For the most part, the focus group participants had a broad view of the term recreation. This view could be categorized as falling into two basic camps: (1) those that saw recreation as activity, and (2) those that defined recreation as the benefits that are derived from the activity. The group that conceived recreation as activity tended to be very sports oriented. However, there were those that included fine art, hobbies, and other more passive and cultural activities. The benefit based view included a wide range of benefits, including social, emotional, and physical variables.

- **Youth-at-risk:** There were some differences between the groups in the way they viewed the term youth-at-risk. The administrators/policy makers and frontline workers tended to have a broad view of youth-at-risk for they suggested that all youth were at-risk. Youth who were in danger physically and/or emotionally, or who were struggling with any aspect of modern life were considered at-risk. However, the frontline workers, in many cases, operationalized youth-at-risk as those already in trouble. This narrower view of youth-at-risk was shared with the participants in the parent and youth sessions. They viewed youth-at-risk as those already experiencing trouble (ie. those youth who were substance abusers, school dropouts, runways, displaying criminal behaviour, in trouble with the law). The administrators/policy makers, parents, and frontline workers also described youth-at-risk from the dispositional view. These three groups all included the idea that youth-at-risk exhibited various lifestyle similarities such as single parents or dysfunctional families. There was some concern by some participants about the use of the term youth-at-risk. Administrators/policy makers and the parents shared a concern over the use of the term and that the youth should not be labelled. The labelling could

compound the issues already facing the youth and their families. This concern was not shared with the frontline workers and the youth themselves.

- **Benefits of Physical Activity and Recreation:** All the focus groups were able to identify a vast array of psychological, physiological, sociological, and even spiritual benefits of physical activity and recreation. Whether the participants were actively involved or not, the importance of recreation and physical activity was evident through their level of activity and in their ability to articulate the benefits.

- **Activities Engaged In:** There appeared to be a slight difference in the administrators' and parents' perception of the physical and recreation activities in which the at-risk youth participate, and the reported interests and activities of the youth. The parents and administrators perceived the youth to be involved, or interested in a regular variety of sports and recreation such as basketball, street and ice hockey, volleyball, and some newer nontraditional activities such as video games, and skateboarding. While the youth reported participation and interest in these same activities, they also reported extensive involvement in activities such as shoplifting, having sexual relations, drinking and getting drunk, using drugs, street fights and other criminal behaviour.

- **Constraints to Participation by Youth:** Every focus group spent a considerable amount of time in considering the constraints that at-risk youth faced in participating or enjoying physical activity and recreation. There was a considerable amount of agreement upon the constraints that each group identified, and on the extent of their negative impact.

  ***Financial:** The lack of money to pay for equipment, travel, and especially for registration was identified by all four groups (administrators/policy makers, frontline workers, parents, and youth) as a significant constraint. The family, and/or the youth did not have the necessary funds.

  ***Transportation:** The ability of youth to reach various physical activity and recreation programs and facilities was limited by the lack of appropriate transportation. Whether due to inappropriate public transportation, or to the cost and availability of private transportation, the youth simply could not get to the programs and/or facilities at the scheduled time and/or location. All four focus groups agreed this was a problem.

  ***Lack of Information:** All of the groups indicated that the lack of information on available physical activities and recreation programs was a very common constraint. Though services were offered, the youth were not involved because they did not know about the service, or that they could attend or made use of the service. Many participants in every group felt that many families and the youth did not participate because they did not know that the service existed, or if they did know, they did not know the details or how to access the service. The administrators expressed a suspicion that many youth-at-risk and their families did

not even know that a local recreation department existed. The parents and the youth groups confirmed that this was the case in many homes.

***Program/Services Structure:** All four groups agreed that the rigid structure of many current physical activity and recreation services tended to act as a constraint to youth-at-risk involvement. The regulated and controlled nature of most sport leagues, fitness, and group activities was a barrier to the full participation of many youth-at-risk.

***Sport Focus:** The perceived overemphasis by physical activity and recreation organizations on competitive sport programs was reported by all four groups as a participation constraint. The youth-at-risk were not interested in the highly structured and competitive nature of most sport programs.

***Adult Program Focus:** Three of the groups (administrators/policy makers, parents, and youth) identified the adult program focus of most of the physical activity and recreation services and organizations as a participation constraint. The perception was that these services and organizations did not care about, or identify with, the concerns of youth; they were run by and for adults.

***Lack of Youth Services:** The parents and youth groups tended to agree that there were very few youth oriented services available. The youth and the parents were often in agreement in their view that the kids had no where to go, and had nothing, or very little, to do. This lack of appropriate youth services was seen as a considerable constraint by these two groups. The administrators, on the other hand, thought most of the current services were fine for the youth and felt that they should be involved. Many administrators could not understand why the youth were not involved in current services. This difference of view about the suitability of current physical activity and recreation services may be a key difference between those who plan for youth participation, and the youth who participate. This perception of the existence of a youth program gap is essential information for future changes; the gap must be identified before action to correct the gap can take place. If the administrator does not believe that such a gap exists then nothing will be done.

***Time pressures:** Both the parent and youth groups mentioned that lack of available time was a critical issue that youth faced in the physical activity and recreation aspects of their lives. With single parent, or two income families, the amount of time available for quality physical activity and/or recreation was minimal. The administrator and frontline groups did not discuss time as a constraint for youth.

***Class Discrimination:** Two groups, the administrators/policy makers and the parents, perceived a middle-upper class prejudice that kept the services focused

on the values and needs of that social-economic stratum. They believed the political system in most communities either did not see, or understand, or even care to see, the physical activity and recreation needs and wants of youth-at-risk. Many believed that this bias existed in most local physical activity and recreation delivery systems, and therefore acted as a constraint to the participation of those not accepted in these classes.

***Racial Discrimination:** All of the groups perceived that racial prejudice was a constraint for most native youth. Many native youth did not feel comfortable or welcome in most "white " physical activity and recreation areas or facilities.

***Lack of Family/Parental Support:** Three groups, the administrators/policy makers, frontline workers, and the youth identified the lack of support from the families and/or parents was a critical constraint to the initial, and/or continued, participation of at-risk youth. If this support, either through a family role model, or traditional family values and habits, was not forthcoming then the youth's participation was at-risk.

***Interpersonal Constraints:** The lack of self-esteem, self-confidence, and fear of failure by the youth themselves was seen as a constraint by the administrators/policy makers, and the frontline workers. The parents and youth themselves did not see these interpersonal factors as a constraint to their participation.

***Lack of Skill:** What the youth did identify as a constraint to their participation was their lack of skills. Whether those skills were social or physical it did not matter, they would not participate. This was also identified by the frontline workers.

***Television:** Surprisingly the only group to identify television as a constraint to participation in physical activity and recreation was the frontline workers. All of the other groups did not perceive television as a constraint.

***Gender Bias:** The administrators/policy makers, frontline workers, and a few youth identified a male bias in youth services as a constraint to youth participation.

- **Organizational Constraints:** In addition to the constraints to participation faced by youth and their families, the focus groups also identified a number of organizational constraints. These internal constraints often prevented the various organizations who work with youth and/or physical activity and recreation from providing the necessary services for those youth who were at-risk.

  ***Internal Policies and Structures:** Three groups, the administrators/policy

makers, the frontline workers, and the youth identified the internal policies and structures as often being a constraint to the participation of youth-at-risk. These included the narrow mission of the organization that may only focus on younger children, or on adults, leaving the youth with little to no services. Union agreements and budget limitations were identified as often being a problem for they restricted access hours and the types of available services. The fear of liability action, and the cost of liability insurance, was identified as a constraint as it frequently prevented an organization from offering certain activities, (ie. adventure based programs, skateboarding areas). Also recognized as an internal constraint were the rules and regulations of many physical activity and recreation agencies and/or facilities regarding personal behaviour. Many of the youth indicated that they had been kicked out for their behaviour. The administrators noted that this practice (following the rules and regulations) often resulted in denying the kids who really need the benefits of physical activity and recreation those very benefits. "We are our own worst enemies."

***Lack of Interorganization Cooperation:** Both the administrators and frontline workers pointed out the relatively small amount of communication, cooperation, and collaboration between local organizations which had youth and/or physical activity as a mandate. They were both of the opinion that this omission was an important reason as to why more was not being done for youth-at-risk, and why there was so such overlap and so many gaps in the system.

***Open Door Philosophy:** The administrators and frontline workers were quick to point out that the traditional open door philosophy of most physical activity and recreation delivery organizations was a constraint to youth-at-risk's participation. The old "build it and they will come" or "come and get it" attitude of the last few decades will not necessarily work with most people, and particularly not with youth-at-risk.

***Lack of Holistic Approach:** Three groups, the administrators/policy makers, the frontline workers, and the parents all indicated that the singular focus of many organizations that deal with youth-at-risk (ie. education, or recreation) was not only inefficient but was in fact a constraint. Since the problems and issues that youth-at-risk face in their lives are interdisciplinary, then so must be the problem solving approach. Not to take this approach may actually prolong or compound the problem.

***Lack of Understanding of the Role and Benefits of Physical Activity and Recreation by Political Decision Makers:** This was a concern raised primarily by the administrators/policy makers, though some frontline workers and youth also recognized this as an organizational constraint.

***Short-Term Political View:** Concern was raised by the frontline workers and

the administrators/policy makers regarding the lack of attention given to youth issues that are long-term in nature. Because the political agenda rarely exceeds the term of office, sincere commitment to programs and/or services that may not demonstrate results for many years is often lacking.

***Lack of Trained Leaders:** A lack of trained leaders was an issue raised predominantly by the administrators/policy makers and frontline workers, though some of the youth identified the youth recreation leaders as being of poor quality.

***Lack of Understanding and Appreciation of Youth, Youth-at-risk, and their Respective Values, Needs, and Interests:** All four groups stated, some directly, others more indirectly, than most physical activity and recreation leaders (professional, volunteer, administration, or political) had very little knowledge of the physical activity and recreation interests of youth-at-risk. The idea that these leaders did not necessarily care to know was also raised.

- **Programming Considerations:** Another area where there was a high degree of consistency across all four groups was in their suggestions for program initiatives for youth-at-risk. All four groups suggested:

  ***A Broad Range of Programs:** The participants strongly suggested that the traditional program focus on competitive team sport and adult and children's services should be expanded to include a wider range of activities, particularly nontraditional activities.

  ***Unstructured Initiatives:** Physical activity and recreation organizations should develop a number of loosely structured services in which the youth can participate at any given time. The rigid timetabling, rules, and organizing was not conducive to youth participation.

  ***Empower Youth:** Most every participant in every focus group was clear in his/her feeling that organizations must develop an organizational culture that trusts youth, and that allows youth-at-risk to have a active role in running their own services. These organizations must learn to communicate with, and empower the youth to look after their own physical activity and recreational needs. All four groups also suggested that while the youth must be given the opportunity to provide their own leadership, they should also receive adult supervision and guidance.

  ***Community Ownership:** Most of the participants believed that the challenges facing youth could not be resolved by any one agency, or for that matter any particular group of agencies. They were of the opinion that the community itself must learn to accept the challenges of their youth as their own challenges, and not look to one or two agencies, outside organizations, or particularly to government,

to solve the youth issues in their community. The whole community, everyone, must be part of the solution.

* **Youth Drop-In Centre:** The only specific program suggestion that was loud and clear in every focus group session was the need of some sort of youth drop-in centre in every neighbourhood. The centre must be centrally located (the most common suggestions were either a shopping mall or local school), must have extended hours (ie. be open 18-24 hours a day, seven days a week), have few rules (youth determined), have some adult supervision, and provide a variety of integrated services including educational and career counselling (drug and alcohol education, health information), as well as physical activity and recreation opportunities.

***Leadership:** There was a general consensus that the direct leadership for physical activity and recreation services was a key component of success. Many believed that to be accepted by youth, and to be successful, the leader must have a good understanding and appreciation of youth and their issues. Leaders should also be specifically trained in youth issues, behaviour modifications, community development, and in physical activity and recreation. The idea that these leaders should also come from the community (geographic and social) that they serve was pervasive.

- **Prevention or Intervention:** The administrators/policy makers, parents, and frontline workers were in agreement that prevention should be the primary role of physical activity and recreation services. Most concurred that physical activity and recreation services can and should be used as an intervention in the redevelopment of youth-at-risk, but the first focus should be prevention; and to start with young children.

- **Community Leadership:** When discussing what community organizations should take the lead role in initiating action for physical activity and recreation services for youth-at-risk, there was a variety of organizations listed. The list included the schools, city hall, service clubs, recreation departments, churches, social services, etc., and a variety of combinations of these agencies and others. No one particular organization received a unanimous response. While the local public recreation department was suggested by various groups it did not receive a high degree of support. Many believed that the local recreation department should be involved as a partner, but they did not believe that it was able to provide the necessary leadership. Most participants suggested that a community based coalition of youth services agencies had the only chance of success.

4.3 ABORIGINAL ISSUES

Native communities throughout Canada, on and off reserves, are going through tremendous social changes, and face a host of problems. These changes and problems are creating pressures on the native communities, families, and youth. After years of struggling with serious problems

of substance abuse, high unemployment, inadequate education, and poor economic futures, native leaders are starting to examine the problems in their communities and are exploring various solutions, including physical activity and recreation strategies. Consequently, two native communities were targeted in for this project. Selected were Big Cove, New Brunswick and Regina, Saskatchewan. Big Cove is the biggest native reserve in Atlantic Canada, with a population of approximately two thousand, and has been plagued with at least ten (10) teen suicides in recent years. Regina was selected as it represented an urban based native community.

Based on the results of the eight native focus group meetings, it appears that, in general, the native and non-native issues regarding youth-at-risk and recreation/physical activity are similar. The magnitude of the native problems in most cases are larger, but recreational barriers to youth-at-risk are similar. Therefore, the following summary of the eight focus group meetings will highlight the issues that are predominantly native.

Administrators/Policy Makers:
The lack of physical activity and recreation organizations on native reserves and in native communities was identified as a major constraint to participation, and had a direct negative impact on all youth. Reserve administrators stated they were not able to get people to volunteer their time and assist in the establishment of recreation organizations and program initiatives. The few that wanted to help usually were not committed and wanted to be paid for their services. As a result, few initiatives and programs were started. Most reserve administrators felt that to be successful, native people need to lead the way in the establishment of their own recreation/physical activity opportunities.

In terms of physical and recreational activities, the administrators felt that the traditional "white" activities were appropriate for native youth. However, they added that physical and recreational activities should be used to promote native traditions and culture. Therefore, many administrators, in both the urban setting and on the reserve, suggested that traditional activities such as hunting, fishing, dancing, and art should be available. With both offered, the youth would have an opportunity for integration into "white" activities, and to maintain native activities and values. Some administrators felt that all-native teams should be established for participation in non-native activities.

Another constraint identified in reserve and native urban communities was the lack of qualified physical activity and recreation leaders. Without knowledgeable and committed leaders few organizations and programs can survive within the native communities. The recreation associations and clubs that have managed to get off the ground were usually inadequately run, or had difficulty recruiting volunteers. Apart from the physical education that some native children obtain at school, few recreation opportunities exist.

The lack of parental commitment to, and involvement with, their children and the community were frequently mentioned as a significant constraint in both urban and reserve settings. The administrators felt that the family, not just the at-risk youth, needed to be considered as a whole.

Developmental programs, including physical and recreational activities, should be initiated that help the family unit to face its own challenges. Most administrators believed that physical activity and recreation efforts directed towards youth-at-risk should not be isolated from the other social and economic needs and solutions.

Lack of funding for physical and recreation activities was identified as another problem. In the urban setting, funding for native activities was in competition with the needs of the "white" community. In addition, recent budget cut backs further eroded the funding available. There was no specific budget allocation for native physical activity and recreation. Lack of available funding from the Federal government and Band Council was identified by reserve administrators as the reason for the lack of physical activity and recreation services, and for the lack of a full-time physical activity and/or recreation leader. The administrators speculated that the lack of funding may be attributed to the absence of a policy on physical activity and recreation for the native community in Regina, and on the Big Cove reserve.

Coupled with the lack of funding, the high registration fees and equipment costs for physical activity and recreation in the "white" community was also a constraint to participation. The administrators felt that most native families could not afford to have a child, let alone two to three, involved in most activities.

The few native families that can provide their children with physical activity and recreation opportunities faced discrimination by the non-native community. Administrators and policy makers believed that native youth, especially those living in an urban environment, were seriously affected by this class disenfranchisement. These "kids had less experience and values, and have experienced less success in the "white" recreation and physical activity system. This makes them more resistant to normal "white" approaches and activities. The lack of native role models, trained leaders, and coaches compounded this barrier". Native children and the parents did not feel comfortable or welcome in most "white" activities. Unfortunately, the typical small population of the native community and participants did not allow them to set-up their own activities. This was identified on the reserve and in the urban environment. A few native administrators expressed concern over what could be labelled as a "white, middle-class bias" that was ingrained in the delivery system of physical activity and recreation. Many believed that the "white"-"uptown" council did not see or understand the needs of local native kids. They did not "buy into their problems", and the "white" decision makers were not "willing to change from their uptown focus".

Both the reserve and urban administrators stressed the importance of forming partnerships to develop a healthy native community. They believed that to be successful the partnerships must include the two levels of governments.

Frontline Workers:
Native frontline workers echoed the same issues as the administrators. Not knowing the constraint placed on administrators, the frontline workers were quick to criticize the administrators for not putting enough money or emphasis into physical activities and recreation.

They felt that funding was not the issue, rather proper leadership and the use of money was the problem. The focus group participants perceived that band councils and other native leaders were usually more preoccupied with the tremendously high unemployment rate of natives than the lack of physical activity and recreation opportunities for youth. Frontline workers believed that physical activity and recreation issues were not high on the list of Band Council priorities. Also, they admitted that the benefit of recreation was not known in the native community compared to the white community.

When asked of the role of recreation/physical activity, frontline workers mentioned such things as building self-esteem, creating discipline, venting frustration, providing a sense of belonging, and leading to a balanced and holistic lifestyle. Recreation was also seen as a way to teach native youth the importance of their culture. Understanding their culture could further build self-esteem. The needs of youth were believed to be parental guidance, peer support, and involvement in the decisions that affect them. These were all similar to things mentioned in the non-native focus groups. The need to become comfortable with their native identity within a "white" world, and the discrimination they faced at school and in the community were the main native based issues.

Frontline workers, like the decision makers, mentioned the need to develop linkages with other agencies within the native community such as police, health, schools, social agencies, churches, and other First Nations. The community surrounding the native reserve was also mentioned as needing linkages with natives. In forming contacts with the "white" community, education and awareness of native culture would have to take place. Natives seemed willing to educate the "white" community on the importance of their culture and what it means to them. Another important linkage was the school system. Schools can educate the youth and prepare them for the future. The frontline workers felt strongly that closer relationships with parents, teachers, and the community were necessary to resolve some youth-at-risk issues.

The factors leading to successful programs as cited by frontline workers were: structure, leadership, commitment, facilities, funding, and hand-picked volunteers. They also mentioned accountability as an issue. They believed that some administrators and Band Council members should be held responsible for money that the frontline workers felt was being wasted and used for unintended purposes. They suggested that the native community, band councils, and governments should be accountable to the public.

Parents:
The issues identified by native parents were generally the same as all other parents. Native parents tended to share with non-native parents the same concepts for physical activity, recreation, and at-risk youth. Both groups of parents saw prevention, not intervention, as the primary function of physical activity and recreation. They also identified the same group of benefits from participation in physical activity and recreation, and outlined similar activity interests for their children.

There were, however, some major differences between native and non-native issues including:

the severity of their social and economic situation, constraints, who they would look to for services, and program needs. Many native parents reported having little money, had lost control of their children, and received little support from their community. This negative home situation was frequently compounded by sexual abuse, drug and alcohol dependency, and poor parenting. The parents often felt powerless to change the situation, and they were not optimistic about the future.

Many constraints to participation faced by the native parents matched those identified by non-native parents. Both groups experienced financial constraints, inadequate transportation, and inappropriate services for their youth. The differences in the perceived constraints were mainly related to cultural differences. The native parents felt that many physical activities and recreation services currently offered were not specific to their traditional culture; for example, swimming is not a traditional native activity, yet it is one of the most common services offered. Most native parents felt that there should be a greater balance between traditional native and non-native activities. Urban native parents felt discriminated against by the "white" community. Their children were not welcome in "white" activities, teams, and homes. The lack of a tradition of family involvement in physical activity and recreation was also seen as a constraint to youth participation, as was the lack of family caring and discipline. The lack of native leadership was also noted.

Most native parents said that they would look to their own native community and organizations for leadership in providing physical activity and recreation. They would turn to the band office, or another native organization, and not the local "white" recreation department or schools. This would be in spite of their belief that native leaders were not putting enough emphasis on physical activity and recreation.

Suggested activities also varied. Native parents wanted to see a balance between native and non-native activities. Native activities such as dancing, trapping, native art, snowshoeing, bush survival, and ice fishing were suggested. The native parents also strongly believed that a native recreation/youth leader was needed.

Some urban native parents mentioned the need for the community to go through a "healing" process. They suggested that the native community must get together and find their own solutions. They felt that the "white" community should not, and will not, solve the problem.

Youth:
The Native youth were not much more optimistic than their parents. They encountered a great deal of discrimination in the "white" community, which was commonly cited as a barrier to participation. Other constraints included cost, transportation and parent involvement/commitment. Like all of the other youth, they wanted to be consulted on physical activity and recreation programs. They would like a place to meet where a variety of programs, both structured and unstructured, are offered. They suggested hosting youth conferences, increasing employment opportunities, and raising awareness about their culture as ways of addressing the needs of Native youth.

The Native youth wanted to stay in touch with their heritage. They felt that recreation and physical activities could help in the education of their culture. However, youth were not clear about what type of activities they would like in order to promote their culture and heritage. Youth also felt that recreation could prevent drug/alcohol abuse, reduce irresponsible sexual activity, relieve boredom, increase self-esteem, and provide recognition/status.

Recommendations from Native participants:
To increase physical activity and recreation opportunities for native at-risk youth the native focus groups recommended the following:

1. Native families need assistance in the parenting of their children. Various social and health service agencies need to address community issues with a holistic approach. Partnerships with the schools, church, recreation, police and especially native organizations need to be formed.

2. The Federal and Provincial governments along with native leaders need to discuss the issues of community development for natives. Partnerships from the two levels of government along with native leaders are needed for the establishment of strategies to develop a healthy community. The concept of a healthy community model must be approached with the whole community involved, including a strategy for recreation services.

3. Full-time native recreation leadership is required in urban native communities and on native reserves. The native recreation leader would be responsible for organizing leadership courses for volunteers, obtain information on what is available in other communities and through government, and initiate new programs in the community.

4. Better use of existing school facilities is needed. The school should become a community centre for all native children. Also, the school should be always open for their children.

5. Public consultation is needed to discuss ways to develop recreation activities in the community. This consultation must include all youth, particularly those at-risk.

6. Linkages are needed with the white community to explain the native culture. Together, a way has to be found to eliminate discrimination of natives.

4.4 OTHER CULTURAL ISSUES

Youth constitute an above average share of the population reporting visible minority origins (Lindsay et al., 1994). In order to adequately address the needs of youth in Canada, specifically those at-risk, cultural issues affecting youth and their families must be discussed.

In 1991, 7.9% of all those in the visible minority groups were aged 15-19, whereas people in

this age range only represented 6.8% of the total Canadian population (Lindsay et al., 1994). Relatively few youth were immigrants in 1991; 63,595 or 9% of all youth. However, the majority of youth immigrants came from Asia, Central or South America, the Caribbean or Bermuda, or Africa (only 27% of the 15-19 year old immigrants were European), resulting in a dramatic cultural change for many of these youth and their families.

Focus group discussions highlighted a number of cultural related issues that need to be addressed by physical activity/recreation providers. The most commonly cited issue across all focus groups was the need for agencies to be more culturally sensitive to the traditions of different ethnic groups. It was felt that due to ignorance, many practitioners were guided by stereotypes of ethnic groups in their interaction with those youth and their families. This often resulted in discrimination being experienced in school and recreational settings. This feeling of discrimination was also felt in the communities in which minorities settled. However, a number of youth noted that although they did feel discriminated against in the community and at school, it was often the recreation setting that offered them an escape from these attitudes. As one boy said, "when I am working out on the weights and I need a spot, someone will always help no matter what their skin color - we're just a bunch of guys doing our thing".

Another issue that was raised was communication. Many parents of minority youth cannot read or write english/french. Therefore, promotions for programs were not understood and their children were not aware of the programs. The language barrier goes beyond mere advertisements. If an individual cannot speak the language, it is hard for them to phone and ask for information on programs.

Other cultural barriers to participation were noted. Individuals in the focus groups reported that in some cultures women are not allowed out after dark, are not permitted to wear exercise clothes (ie. swimsuit or shorts), nor are they allowed to take part in co-ed activities. Female youth are sometimes expected to come home immediately after school and look after domestic chores as cultural roles demand. Although there were fewer restrictions reported for males of other cultures, it was noted that sometimes there is an expectation for male youth to work after school, thereby limiting them from taking part in extracurricular activities such as clubs and school team sports. Studies have shown that gender differences are often heightened by ethnicity (Carrington et al., 1987).

Focus group results indicated that there may be a number of culturally related issues that constitute barriers to physical activity/recreation participation. Recommendations that were given to address this problem included: having more cultural events/festivals where members of the community could interact and share their different cultures; know the ethnic make-up of the community to ensure that communications take place in appropriate languages; hire or recruit volunteers of different ethnic makeup; offer female only activities; and, include programs/activities that are culturally familiar.

4.5 SUMMARY

The 465 participants from the 64 focus group meetings provided invaluable input into this research. All participants provided unique insight. The most striking observation from the focus group results was the degree of consistency between all focus groups. The administrators/policy makers, frontline workers, parents, and youth consistently identified the same major issues, with few contradictions. There was a range of definitions of the youth-at-risk throughout the focus group participants, but in general, there was an understanding that youth-at-risk were those youth who demonstrated characteristics consistent with undesirable behaviours. A significant group of participants, particularly the parents and youth, defined youth-at-risk as those already exhibiting deviant behaviour. Though some focus group participants had a narrow view of physical activity/recreation, most conceptualized the terms very broadly and incorporating a wide range of leisure pursuits. Throughout the focus groups it became increasingly apparent that there is incredible potential for physical activity and recreation initiatives to positively impact on youth-at-risk. Physical activity/recreation can help youth-at-risk by improving self-esteem, providing positive role models, teaching teamwork and social skills, promoting self-confidence, providing a sense of belonging, reducing risk factors for disease, giving youth something constructive to do, providing a means of releasing stress, promoting positive morals and values, teaching cognitive, leadership and life skills, providing an opportunity for racial integration, enhancing cultural awareness, providing a sense of community, fostering family support, and promoting the wellness of youth. Many organizations are currently providing programs or services directly or indirectly impacting on youth-at-risk. There was a general consensus that these efforts need to be better coordinated and advertised. Successful programs need to have youth spearheading the initiative. Programs also need to be flexible, accommodating, inexpensive (or free), with good leadership and community support. Programs directed towards youth-at-risk should be nonthreatening, emphasizing participation, and not competition. Outdoor adventure programming was believed to be appropriate for youth-at-risk. Many fiscal, logistical, and societal barriers/constraints make it difficult to provide the programs and services believed to be necessary for youth-at-risk. The need to empower youth, provide good leadership, establish parental support, provide increased government support, develop partnerships, create youth centres, reform current programming initiatives to reflect the needs of youth-at-risk, and continue research were repeatedly mentioned as the primary issues. The need to approach youth-at-risk issues holistically was also a pervasive attitude. It was felt that physical activity and recreation can provide both prevention and intervention functions.

In general, the Aboriginal issues were consistent with the major issues facing all at-risk youth. Specific issues of concern in native communities centered around discrimination, availability of leadership, poor parenting, lack of resources (human and financial), isolation, cultural identity, commitment to youth, and partnership development. Other non-native cultural issues include discrimination, communication difficulties (language barriers), gender specific limitations because of cultural traditions, and the lack of culturally specific programming. In general, it was felt that the focus group process provided the most comprehensive and insightful information gathered during this research.

5. SUMMARY OF CURRENT CANADIAN INITIATIVES

5.1 RESULTS OF MAIL-OUT SURVEY ON PROGRAM INITIATIVES

A letter requesting specific information on physical activity/recreation programs or initiatives designed to address the needs of youth-at-risk resulted in a response rate of 30%. Of the 315 surveys that were distributed, 96 were returned. The responses represented 32 from the original mailing list and 64 through the pyramid process.

Geographically, Ontario was slightly over-represented in the distribution of the surveys due to the fact that the majority of national organizations have their offices located in that province. The geographical breakdown of responses can be found in Table 4.

Table 4: Geographical distribution of responses.

Province	NFLD	NS	PEI	NB	PQ	ON	MB	SASK	AB	BC	NWT	YK
Responses	10	12	0	3	13	23	13	8	8	7	2	1

5.2 EXTENT OF CURRENT PROGRAMMING FOR YOUTH-AT-RISK

Of the 96 responses that were received, 20 indicated that they did not currently provide physical activity/recreation programs for youth-at-risk. However, most of these individuals noted that they were very interested in physical activity/recreation programming for that population and felt that there was a great need for it. An additional 3 responded that their organization was not applicable to the type of programming that was requested. In addition, there were several respondents who reported that they ran programs for all youth, which included those at-risk, but not specifically targeted to at-risk youth.

The majority of programs/initiatives that were received were preventative in nature, and targeted those aged 6-24 years. However, most of the programs were being offered to those 12-18 years of age. Clientele that these programs served represent the entire youth-at-risk continuum (Figure 1). They included: youth living in risky environments; uninvolved youth; potential school dropouts; youth with, or prone to, mental disorders; substance abusers (drugs & alcohol); steroid abusers; and young offenders.

A number of programs were specifically designed to meet the needs of female youth and those of different ethnic/cultural origins. Programming for female youth-at-risk was fitness oriented and concentrated on body-image and self-esteem. Of the 12 responses that indicated culturally

specific programs, most were native-based, with a few addressing the needs of "black youth". As well, various multicultural programming was reported; programming according to the ethnic makeup of the community.

Many of the respondents did not indicate whether or not their programs were evaluated. Some reported that no evaluation was done, while others mentioned evaluation by participants being completed at the end of the program. If the program was evaluated, success was usually based on the number of participants. Several respondents claimed that their program resulted in a reduction of vandalism, violence and drug use, tension between ethnic groups, and smoking. Others stated an increase in school attendance. There was no indication of how these claims were evaluated or substantiated.

Funding sources for the programs were also mentioned by respondents. Most programs were funded under the department/agency budget. Other sources included Health and Welfare Canada, Community Health Promotion Fund, United Way, Canadian Imperial Bank of Commerce, user fees, bequests, donations, gifts, and other government grants. A number of programs indicated that there were a pooling of resources and joint funding between agencies in a community.

5.3 MODEL PROGRAMS

There were a vast number of programs received from national, provincial, and local organizations; both government and non-government. The model programs that are presented in this section highlight some of the recommendations and issues that were raised through the literature review and focus groups. These include youth drop-in centres, community-based programming, partnerships, funding, evaluation, outreach programming, cultural programming, youth directed activities, alternative measures, media campaigns, and flexible time scheduling.

* "Program Integration" is a program for youth who have no other physical activity and/or recreation other than the services of the Boy's and Girl's Club in Thunder Bay, Ontario. To provide additional opportunities for youth, the Boy's and Girl's Club shares with the family the costs of getting the kids involved in other forms of physical activity and recreation, including those not offered by the Club itself. The program will initially cover up to 100% of the costs of a new service, this level is slowly reduced over time allowing the family to gradually increased its contribution. The program financially enables the youth to participate, to develop new recreation and social skills, and to broaden their social boundaries. Program Integration is funded by the Trillium Foundation.
  (SOURCE: Thunder Bay Focus Group)

* Dufferin Mall is a 600,000 square foot, 110 store shopping mall in downtown Toronto, Ontario. Situated in an area containing six high schools, the mall had an average daily visitation of 3000 youth of mixed racial backgrounds. Besides the impact of 3000 youth hanging-out, the mall was experiencing 1000 to 1400 shoplifting charges a year, 50% of

which were youth under 18 years of age. Other crimes such as armed robbery and rape were also a concern related to the youth hanging out in the mall. The youth that gathered at the mall tended to fall into four different groups: (1) normal students, (2) students-at-risk, (3) school dropouts, and, (4) gangs. The gangs ruled the food court, drug dealers were moving in, and employees were so scared that they asked for police protection to make their night deposits. Following an early attempt at resolving some of the problems, the mall manager, David Hall, was able to establish an advisory committee made up of representatives from the youth, the Toronto Parks and Recreation Department, and a local Settlement House. Through the work of the advisory committee a partnership was established between the Dufferin Mall, the City of Toronto Parks and Recreation Department, and the Toronto Board of Education. As part of this partnership, the Toronto Parks and Recreation Department provided a youth worker who works with the youth in the mall to provide needed recreation and education services. The mall provided unused retail space for various recreation programs, ie. martial arts, dance group, and youth theatre. In addition, the mall provided funding to cover 60% of the Parks and Recreation Department's youth worker's salary; they get 40% of the worker's time. Programs established at the mall included:

- Marketing Co-op Program: a retail course offered by the mall and West Toronto Collegiate which has an enrollment of 50 youth (with a wait list). The youth retail sales and management students work in the mall's stores for experience. This program is funded through a $300,000 grant from the Federal Government.
- Re-Entry Program: a mall based high school program for youth 18 years of age and older who have been out of school for at least one year. The program is operated by Brockton High School.
- Drop-In Youth Centre: a vacant retail space donated by the mall and is run at noon-hour and after school. It contains billiards, board games, television, and stereo.
- Dufferin Mall Youth Service: a social service for youth in the 13 neighbourhoods around the mall. The service provides counselling for a case load of 40 youth.
- Recreation programs including a basketball program in the parking-lot, a hockey tournament, ball hockey and a soccer league for the youth.
- West End Bicycle Club: a spinoff of some original initiatives the Club refurbishes old bicycles and then gives them to neighbourhood kids who cannot afford their own. The Club also provides free bicycle repair and safety clinics. The mall provides the space for the Club and gets a bicycle delivery service in return.

The benefits to the mall have been significant. It's a nicer place to shop, crime is down 16%, better quality stores are moving in, operating costs are down, and a million more people a year are coming to the mall. The mall has received a marketing award for the world's best mall, and it made the National Inquirer.
(Source: David Hall, personal communication, October 17 & November 15, 1994)

* Northern Fly-In Sports Camps Inc. (NFISC) is a registered Canadian non-profit

corporation based in Winnipeg, Manitoba. NFISC is dedicated to the development of positive leisure-time pursuits for children and youth living in remote native communities. The program has two phases. The first component of this model is the Instructor Training Session where 10-12 local youth received a one week workshop outlining basic administrative and program planning considerations for the operation of children's recreation programs. This training session also offers instruction in specific sports and recreation skills and suitable instructional techniques for the presentation of these skills to children and youth. The second phase of the program begins in week two when a team of NFISC Instructors comes to the host community and joins forces with the 10-12 youth who were trained in week one. Working together with volunteer RCMP, nursing, and North West Company personnel, the multi-activity program is delivered to the children in the community. Activities include sport, aquatics, creative art, and outdoor recreation. Traditional Native games are also integrated into this component. Native elders are encouraged to contribute to the activity component. Funding is received from the Manitoba Lotteries Foundation; RCMP; Government of Manitoba Departments of Culture, Heritage and Citizenship; Justice and Northern Affairs; Health and Welfare Canada; Employment and Immigration Canada; Manitoba Family Services; the Variety Club; Norman Regional Sport Association; Eastman Sports Development Council; The North West Company Inc.; and INCO. The Faculty of Physical Education and Recreation Studies at the University of Manitoba has provided office space and administrative resources since the program was initiated in 1986. One important aspect of the Northern Fly-In Sports Camp program is the ongoing evaluation that has been incorporated since its inception. Results of the research has shown that there is a significant reduction of crime and substance abuse in the host communities.
(SOURCE: Winther & Currie (1993). Sports Camps: An Alternative to Delinquent Behaviour for Native Canadian Youth Living in Remote Communities. Published in Youth at Risk, Florida: Brigham Young University)

* Valley Youth Alternatives is an organization in Kentville, Nova Scotia that encourages community groups and volunteers to work with youth justice personnel in an effort to provide services for youth age 12-15 who are in conflict with the law.
There are 3 specific programs offered by this agency. The first is the Alternative Measures Program which is designed to work as an alternative to the formal court process. After referral to the organization by a member of the justice system, a youth meets with the victim of his/her crime to discuss the offence and surrounding issues.

The second program is entitled the Community Service Order Program. It focuses on recruiting community service placements for youth who are obliged to do community service work, either through the Alternative Measures Program or a Community Service Order.

The third program is called the Lifeskills Program which is targeted specifically to high-risk youth. It was developed due to a request through mediation sessions and case supervision of the two other programs this agency offers. The youth come together as

a group and discuss issues which are relevant to this target group. These issues include peer pressure resistance, decision-making, communication, responsibility for one's actions, drugs, alcohol stress management and conflict management. The program is supervised by a Lifeskills Co-ordinator, and there is a maximum of 10 participants per session.

Youth in the program benefit by developing positive relationships and developing basic skills and concepts that will help them to develop stronger coping skills. The program also helps youth develop a clear understanding of responsible decision- making, and accepting responsibility for the actions associated with those decisions.
(SOURCE: Laurie Wanamaker. Co-ordinator. Valley Youth Alternatives Society)

* The local police department in Montreal North, PQ started a Judo program for youth who are in trouble with the law. They initiated a 13 week judo course for 8 youths with criminal violations such as theft, break and enters, etc. Youth were given a choice to either enter the program or face criminal charges for their action. The program had an 86% success rate for recidivism. This program is unique in that the police, the parents, and the community are all working together to help youth-at-risk stay out of trouble and jail. The program is funded by the City of Montreal North.
(SOURCE: Project P.A.S.S.A.G.E. Rapport Final de la Phase I. Police-Jeunsesse - District 45, Ville de Montreal-Nord, September, 1994)

* The EGADZ Downtown Youth Centre offers a variety of programs to the youth-at-risk of Saskatoon. There are three components to the agency: (1) Informal Program Services, (2) Formal Agency Program Services, and (3) Formal Special Projects Program Services. Five areas are focused on by the centre in its formal and informal planning. They are: (1) Education, (2) Employment and Work Readiness, (3) Recreation/Leisure/ Culture, (4) Health and Counselling, and (5) Food and Shelter.
The informal programming has four types of programs and is designed to assist youth in developing discipline, commitment, and physical and mental health. Examples of Structured programs, the first type, include: Girls/Boys Nigh Out, Native crafts, guest speakers, swimming, skiing, special meals, drama workshops, and dance lessons. These programs are designed with input by the youth. The second type is Community Outings which take place outside the Centre. Their purpose is to assist at-risk youth in behaving acceptably in public and show them alternatives to hanging out downtown. Some examples of programs include: monthly movies, swimming at an aquatic centre, and outings to various parks in the area which include seasonal activities (swimming, skating, toboganning). The third type of program is Spontaneous Activities which allow youth the freedom to choose which activities they wish to participate in. Some examples of these programs include: playing pool, cards, movie night, pre-treatment support, teen/ mom get-togethers, clothing depot, and topical circles. The fourth and final type is Special Events. The purpose of special events is to provide youth-at-risk with many experiences that other youth take for granted as a part of family life. It is also used to reward improvement in behaviours or attitude. Some examples include: Blade hockey

games, Slam basketball games, and Lazer Fusion Arcade party.

Formal Program Services is an agreement between EGADZ Youth Centre and other agencies to provide programs to the youth on or off-site. Agencies are encouraged to bring their program on-site, as the youth feel comfortable and safe at the youth centre. There are currently sixteen member agencies committed to delivering programs through the centre. Evaluation is completed at the end of each agency program. Following is a list of some of the programs offered through the centre during 1993:

* Public School Liaison - Monthly meetings between Public School Social Workers and EGADZ staff to discuss issues around youth attending the centre.
* Gym Time - Saskatoon Indian & Metis Friendship Centre and the YM-YWCA offer their facilities for youth to partake in activities such as volleyball, basketball and floor hockey.
* Cultural Activities - Native Culture and Recreation Program developed to create and provide cultural programming to youth. Activities include native crafts, native dancing, drum making, singing and a native feast.

Other programs the centre offers include: family counselling and support, sexual and physical abuse support, work related programs, recreation therapy, swimming, weight training, and medical walk-in clinic.
(SOURCE: Keith Honeyman. Recreation/Volunteer Co-ordinator. EGADZ Downtown Youth Centre)

* The Ranch Ehrlo Society in Pilot Butte, Saskatchewan emphasizes recreation as one of the four major components of its philosophy. Programming includes recreation, sport, social and cultural activities. The purpose of these programs is to develop teamwork, self-confidence, responsibility, sharing, and respect for others. As the majority of the clientele are native, the program focuses on native cultural preservation. Youth are encouraged to speak native languages, and cultural activities include native crafts, traditional native games, and archery. There is a strong belief that maintaining cultural heritage helps contribute to a youth's sense of identity.
(SOURCE: Brenda Butler. Facilitator of Special Programs. Ranch Ehrlo Society)

* The Edmonton, Alberta YMCA offers a variety of programs to youth who have been identified as high-risk based on social, personal and educational risk factors (ie. PINS to Chronic Deviants). These programs include: tutoring, leadership, homework sessions, organized sports, games, cooperative games, and fitness. There is also a series of workshops offered including such topics as relationships, career planning, and addictions.
(SOURCE: Sharon Cameron. Program Manager. Edmonton YMCA)

* The Leisure Services Department of Prince George, British Columbia has initiated four programs addressing youth-at-risk issues. The first program targeted at youth-at-risk is the Prince George Youth Recreation Organization (PYRO) Committee. This committee

is made up of youth, representative of the Prince George area, who advise the Leisure Services Department on youth issues and what programs and services they feel they need. The Summer Youth Centre is the second program, which provides a positive environment over the summer where youth can take part in leisure activities they had planned themselves. This program was free of charge and targeted youth from ages 12 to 18 years. Youth Day, the third program, involves a full day devoted to the youth of Prince George. The whole community participates by providing low cost or free activities for youth, such as swimming, skating, dances, and movies. The fourth initiative is a newsletter called Teens Today, which is designed to promote and direct activities and services to youth, as well as display positive images of youth. There is no specified age group for three of these programs because all programs are targeted toward all youth. *(SOURCE: Dave Barber-Cross. Recreation Youth Program Co-ordinator)*

* In the City of Halifax, several municipal departments, the Halifax District School Board, Halifax Housing Authority, Halifax Regional Library, Halifax Police, Halifax Recreation Department, and Halifax Social Planning Department have agreed to cooperatively commence a strategic planning process to address the youth-at-risk issue. The strategic planning process is improving collaboration and coordination between these departments. The steps involved in this process include: establishing strategic planning process; clarifying mandates; clarifying the mission and values; assessing the external environment (ongoing opportunities and threats); assessing the internal environment (ongoing strengths and weaknesses); identifying the strategic issues; formulating strategies to manage the issues; and establishing an effective vision for the future.
(SOURCE: Allan Waye. Community Projects Co-ordinator. City of Halifax)

* The City of Halifax Recreation Department has initiated a recreation program directed at youth-at-risk through the Outdoor Recreation Centre involving a 21 day adventure experience. The "Youth L.I.V.E." program is divided into four phases with the first three phases taking place in the month of July. The participants are then required to make a year long commitment to work in the recreation centres to develop "Youth Helping Youth" programs. All four recreation centres within the City of Halifax are involved: Chocolate Lake, Needham, North Cliffe and George Dixon.

  The first stage of the program is the outdoor adventure experience, which involves a seven day wilderness adventure experience for twenty-eight inner city youth. During the experience, the youth are asked to set individual and group goals, take on physical and emotional challenges, discuss their personal experiences, and use real world settings for solving problems. The main purpose of the program is to promote personal growth and development. To work towards this goal, the participants are asked to make an agreement called a "Full Value Contract", where the participant agrees to accept positive and constructive feedback, and work to the best of their ability towards the betterment of themselves, and towards the community as a whole. Adventure Based Counselling (ABC) takes the initiative to structure psychological experience. The ABC program uses the following core activities to promote growth and personal challenges on a physical,

spiritual and emotional level: Ice Breakers, Trust and Communication Activities, Initiatives Tasks and Games, Campskills, Self Esteem Activities and Low Ropes Courses.

In the second stage, participants are involved in community service projects. Service projects are volunteer efforts intended to improve the lifestyle of others, such as trail maintenance, playground work, hospital work, visiting "shut-ins" or people with special needs, and story-telling to children. For this phase of the program, each participant is required to spend six days doing community service.

Stage three of the program is a continuation of the outdoor adventure experience, except the adventure medium is the city rather than the wilderness. This stage of the program ends with a 30 hour inner city solo, which will give the participant a chance to reflect upon their experience and prepare themselves for the "Youth Helping Youth" Program. The activities for stage three are Caving (inner city core), Rock Climbing, Individual 30 Hour Solo, 11 Hour Epic (community immersion), Cultural Immersion Day, and Program Closure.

In the fourth stage of the program, "Youth Helping Youth", seven youth from each section of the city become assistant youth workers at one of the four recreation centres. They participate as a peer counsellors and assist youth workers in developing programs that fit the needs of today's youth. The team of youth will be supported by adult mentors (volunteers) consisting of experienced professionals from various fields, such as community services, police departments, etc. The purpose of the program is for recreation staff, the youth partners, and the mentor volunteers to plan, and implement strategies for initiating and motivating other youth to participate in positive community activities.

"A Partnership For Youth" is a cooperative program between the Halifax Police Department and the Halifax City Recreation Department which provides the six summer students the opportunity to assist in the "Youth L.I.V.E." program under the Halifax Police Department. They work towards increasing access to services within the community as well as increasing positive images of youth.
(SOURCE: Allan Waye. Community Projects Co-ordinator. City of Halifax)

* Youth Connexions Jeunesse (YCJ) is the branch office of the Youth Council of New Brunswick, which opened on November 23, 1993. The centre is located in the Regent Mall Food Court in Fredericton. It has been made possible through cooperation and sponsorships of many groups, including grant money from the federal government's Stay in School initiative. The purpose of the YCJ is to provide information to youths ages 15-24 years about the local Access Centre, the labour market, resume writing, public education, stay-in school initiatives, universities, the N.B. Community College Network, and assistance in contacting government and non-government groups and agencies with services aimed towards youth. YCJ works in cooperation with Fundy Cable to produce a bi-weekly live television show entitled, "This Generation". This television show is

produced and hosted by youth.
(SOURCE: Ivan Corbett. Manager. Youth Connexions Jeunesse)

* Leisure Services Department of Saskatoon, Saskatchewan has several physical activity/recreation programs for various ethnic and Native cultures. They have a native consultant and programmer who organizes activities for the native population. These activities include skating, a lifeguard program, learn-to-swim, native cultural program, and the MeTaWeTan Drop-In Youth Centre Program. The goal of the MeTaWeTan Youth Centres is to enhance and promote the Native culture by providing summer recreational programs for youth and children in the community. The primary objectives of the centres are to deliver a neighborhood and district based program for children and youth and to create a Native program for youths through recreation activities and cultural awareness. The Centres also offer programs that allow youth to participate without hinderance due to economic or geographical barriers, and hires native youth leaders, enabling them to be positive role models to the participants.
(SOURCE: Don Ratcliffe-Smith. Leadership Development Consultant. Leisure Service Department, City of Saskatoon)

* The YM-YWCA of Winnipeg has initiated two programs addressing the at-risk youth population. The first one is Night-Hoops, which runs from 11 p.m. to 3 a.m. Fridays and Saturdays. This program offers swimming, strength training, floor hockey and basketball. The majority of the participants are native. The second program is Teen Drop-In, which runs evenings and weekends during the winter, and afternoons during the summer. This program offers basketball, volleyball, strength training, swimming, and racquetball. Participants in this program come from various ethnic backgrounds. The YM-YWCA has indicated that fees for the programs have been kept low due to the clientele, and hence do not cover costs.
(SOURCE: Gayle Graham. General Manager, Downtown Branch. YM-YWCA of Winnipeg)

* St. Patricks School in Yellowknife, Northwest Territories is opening a full service community school facility in August, 1995. The school will take a holistic or wellness approach to youth and their needs. Housed within the walls of the school will be representatives from all youth-related agencies. In addition, there will be a child care service for students. The school will be open to the community for recreation programming before school hours, during noon hours, after school, evenings, weekends and holidays.
(SOURCE: Yellowknife Focus Group)

* The Community and Youth Corrections of Winnipeg, Manitoba has worked in conjunction with the Teen Adventure Group (T.A.G.) to provide adventure based activities and employment services to young offenders in custody, with Doug Reimer acting as the program co-ordinator. Three separate programs have been run, and each one has been deemed successful for engaging high at-risk youth, and involving them in

both recreational and employment programs. Participants are approximately 70% Native due to the high percentage of Native youth in custody.
(SOURCE: Carolyn Brock. Assistant Director, Custody Support. Community and Youth Corrections, Department of Justice)

* The Manitoba Metis Foundation has several initiatives that address the issues of at-risk youth. They have established the Metis Sports and Recreation Council to address Metis sport and recreation issues, they are a member of Team Manitoba 1995 North American Indigenous Games Committee, they hired a Youth Development Coordinator to address youth issues, acquired funding to train 12 Metis youth in a recreation managers diploma program in January (1995), plan to hold a Metis youth conference in February (1995), and operate Youth Development Programs. Some of the activities in the Youth Development Programs are poster contests, jigging and square dancing lessons, exhibitions, Metis language classes, and weekly sport recreation nights.
(SOURCE: Raymond Larock. Youth Development Co-ordinator. Manitoba Metis Federation)

* ParticipACTION, in conjunction with Health Canada, has developed the "Vitality" campaign. ParticipAction prepared a video and television spots for the campaign addressed at encouraging youth ages 12-17 years to become more physically active. The campaign also includes a media kit, a Professionals and Educators kit, television and radio public service announcements, print ads, bus shelter advertising, Vitality brochures, and a calendar which was developed by Health Canada. The video and PSA's do not specifically address at-risk youth, but youth in general. Some of the PSA's have teens talking about the benefits of being regularly active in activities such as coaching basketball, recreational skating and team sports. One PSA in particular, focuses on a young boy, age 10, and an older teenager roller blading. The boy has had problems in the past and is being assisted by his "big sister". Other PSA's have shown young people from the First Nations school in Saskatchewan, and primarily black teenagers playing basketball with local police officers.
(SOURCES: Art Salmon. National Technical Director. ParticipAction; Program Promotion Division. Making a Difference II: 1991-1992. Health Canada)

* The Canadian Centre for Drug-Free Sport (CCDS) is a non-for-profit organization whose mission is to achieve drug-free sport in Canada. In order to fulfill their mandate, the CCDS promotes a comprehensive approach involving education, research, advocacy, detection, and deterrence. The CCDS has developed on behalf of the sport community, a national education campaign called "Spirit of Sport". The purpose of the campaign is to help foster and support values consistent with sporting excellence and the joy of drug-free sport. At major games and events, the CCDS conducts a "Mentoring Program", where accomplished athletes hold small group discussions with younger, aspiring athletes on the positive aspects of sport. These programs are aimed at all youth involved in sport in order to prevent the use of drugs in sport. The success of these programs was not indicated and at-risk youth for CCDS are assumed to be youth that take drugs in order

to increase their sport performance.
(SOURCE: Leslie Greenberg. Co-ordinator, Special Projects. Canadian Centre for Drug-Free Sport)

* Health Canada has initiated a number of campaigns to heighten the awareness of drug, alcohol, and smoke related problems. The "Really Me" campaign uses a variety of social marketing approaches to reach youth ages 11-17. Television advertisements have been aired in selected months since 1987, with the latest two being aired in the fall of 1993. Radio, interior and exterior bus and transit shelter posters, magazine advertisements, targeted publications and special promotion and information activities have all helped to sensitize Canadians to the dangers of alcohol and other drug use. In 1992, efforts to discourage driving while impaired, which were formally carried out as part of the National Program on Impaired Driving using the campaign theme of "Play It Smart", were integrated into the "Really Me" campaign. Campaign activities involve extensive collaboration with private sector companies. A partnership with Hilroy, the largest supplier of school supplies in Canada, has continued since 1987. Today, partners such as the Toronto Blue Jays and Youth Television (YTV) are also actively supporting the "Really Me" campaign. This campaign has been successful in increasing the awareness of drug and alcohol related problems. "Break Free", a campaign to inform Canadian youth 12-17 years of the benefits of not smoking uses the same media avenues as "Really Me". The Directorate has developed private-sector partnerships with several private firms, including Toshiba of Canada and Peugot. Again, an increase in awareness was reported when the campaign was operating.
(SOURCE: Program Promotion Division. Making a Difference II: 1991-1992. Health Canada)

5.4 FACTORS RELATED TO PROGRAM SUCCESS

Although a great deal of evaluation was not indicated, respondents did specify a number of factors related to why they thought their program was a success. These were:

* The program should be community-based with agencies working together to meet all the needs of youth-at-risk. Recreation should be incorporated as an important component of that strategy.

* Communities who pool their resources and jointly fund programs meet with a great deal of success.

* Communities need to designate who is going to coordinate youth-related activities. This prevents duplication of services and gaps in programming.

* Successful programs mix prosocial youth with antisocial youth.

* On-going evaluation is an important component of a successful program.

* Programs should be holistic and not just physically based.

* The most successful programs take preventative measures and stop the behaviour before it begins.

* The success of intervention programs lie in the fact that they offer alternatives to the at-risk behaviour (ie., drugs and smoking).

* Programmers must go to where the youth are and not expect them to come to the recreation department. Outreach programs operated in malls are achieving success based on this philosophy.

* Programs must offer a positive, non-threatening environment.

* Cross-cultural awareness training has lead to the success of recreation centres in multicultural communities.

5.5 FACTORS RELATED TO PROGRAM FAILURE

Very few respondents cited factors related to program failure, due mainly to the fact that only successful programs were reported. Most concentrated on the factors of success or did not comment at all on the success or failure of the program. The factors that were reported included: a lack of funding which resulted in an increase in cost to the participants; and, not soliciting youth input prior to programming.

6. LIMITATIONS OF PROJECT

There are in this study, as in all research studies, a number of limitations that must be considered when examining the results.

- The issues that face Canadian youth, and particularly those considered at-risk, are part of a larger social issue. Canadian youth and their families are facing many changes in the social, emotional, spiritual, economic, political, industrial, and technological aspects of daily life. These pressures have manifested many interrelated problems: family violence and breakup, drug and alcohol abuse, poverty, racism, youth unemployment, teen suicide, and have placed many Canadian youth at-risk. Given the strong interdependency of these social problems, it is difficult to examine one in isolation of the others. It is equally difficult to initiate action to intervene in one specific issue. It is for this reason that the issue of youth-at-risk must always be viewed, and approached in a holistic fashion. Therefore, any attempt to study the youth-at-risk, and the role that one specific issue (physical activity and recreation) plays in isolation, as was done in this study, may lead to an oversimplification of the issue and possible solutions.

- Although the review of the empirical and nonempirical literature is extensive, it is by no means exhaustive. Given the limited time for the study, four and a half mouths, the literature represents a capsule overview of the relevant literature. In addition, the literature represents an overview of research and programs from both Canada and the United States of America. The research and literature from each of these countries complements the other and adds to our knowledge about the research area and possible solutions.

- While this report may look extensive, it is by no means. The limited resources, time and the level of funding, only allowed the study to catch a glimpse of the total picture that face today's youth in Canada. It was very apparent at the start of the study that this study was a huge undertaking with an impossible task. To try to identify the impacts and benefits of physical activity and recreation on Canadian youth-at-risk, and to catalogue and analyze the current program initiatives across the country, and to conduct and analyze the results of 64 focus groups, all in four and a half months --- this in itself is a limitation. However, even with those limited resources, the report does in fact capture a fairly clear image of the problems that youth face, and the role that physical activity and recreation can play in their development. There is a lot more out there that should be examined and shared, this is only a beginning.

- The government initiatives and model programs section for the report is intended to provide an overview of what the various governments across Canada have recently initiated. While this section does provide an idea of government and private sector action, it is hardly extensive. The limited time and the mail survey method did not allow for sufficient time to conduct an exhaustive search. The results are still arriving.

- One significant limitation that was inherent in the study was the research methodology used. The use of a series of provincial/territorial "hosts" and local contacts to arrange the logistics and participants for the local focus groups presented some difficulties. Often the guidelines for focus group participants did not reach the local facilitator until a few days before the scheduled date of the focus group. As a result, some of the focus groups were not well attended, and the participants did not match the recommended profile. It would appear that the multiple links in the communications resulted in inaccurate and incomplete information arriving with little time.

- Because of the long distance arrangements, and/or working through two or three intermediaries, the composition of various focus groups was not as planned. Given the opportunity of local facilitators to invite participants to the focus groups, there may have been some unintentional facilitator bias in the selection of participants that may have skewed the results. In addition, the focus groups participants did not constitute a representative sample so the results should be carefully considered and cannot be generalized to the whole population.

- Although the sites of the native, and urban and rural focus groups were randomly assigned across the country, the exact location and the participants were not randomly selected. For this reason, and because the number of participants was relatively small, the results of those particular focus groups cannot be considered representative opinions of all native, urban and rural communities.

- The limited resources and the non-random selection of the focus group participants did not allow any form of in-depth study and analysis of the gender and multicultural issues facing youth-at-risk and the role that physical activity and recreation plays in these areas.

- Another limitation that may have influenced the results was the individuals who participated in the parent focus groups. As reported earlier, apparently those who attended the parent sessions did not truly represent the parents of at-risk youth, at least not based on the review of the literature. The parents that did participate appeared to be very interested and committed to their children, and to physical activity and recreation. The inability of the researchers to randomly select, and to control who attended these parent sessions may have resulted in a bias convenience sample. Only interested and committed parents would show-up. This may also be true of all the focus group participants.

- The last limitation is one that is true of most research, the research effect. The very nature of the project and the presence of the research team may have evoked politically correct, or socially desirable responses. Participants in the focus groups may have concentrated more on the positive (ie. quality program initiatives) as opposed to being frank with regard to the negative (ie. failed program initiatives). They may also have been inhibited when sharing information on sensitive issues.

In spite of the above limitations the report does provide an excellent overview of the impacts and benefits of physical activity and recreation on Canadian youth-at-risk.

7. ANALYSIS OF FINDINGS

7.1 URBAN VS RURAL

The overriding conclusion when comparing the issues facing urban youth-at-risk and their communities with those faced by their rural counterparts is the similarity in the youth-at-risk and their physical activity and recreation. They both face the same challenges, confront the same social rules and regulations, and share an uncertain future. It was very apparent that youth-at-risk is not just an urban issue. The youth of rural Canada appear to be equally at-risk. There appeared to be little difference in the availability, acceptance, and use of drugs and alcohol, the level of sexual activity was just as great, and there did not seemed to be any variation in deviant and/or criminal behaviour. Both rural and urban communities also shared the unfortunate problem of racial and ethnic discrimination by their youth in physical and recreational services.

There were, however, some differences that should be noted:

- Availability of Physical Activity/Recreation Facilities and Services: It appears that rural youth do not have the same level of service availability, variety, and perhaps quality as urban youth. For obvious reasons the facilities and services just are not there, yet the youth are interested in the same services and facilities that are available in larger urban centres. In many rural communities, the youth, their friends, and family tended to rely more on the natural environment for their physical activity and recreation (ie. bush parties). When physical and recreation services were available, the rural youth shared the same concern as their urban cousins, the appropriateness of the services. Both groups strongly complained about the variety, traditional/adult nature, costs, and accessibility of the available services.

- Transportation: Both rural and urban youth and their families shared a concern over the ability of youth to physically access available services. For rural youth, the primary issue was the availability of transportation. If transportation was available, rural youth and their families shared the problems of cost and inconvenient scheduling - similar to problems faced by urban youth. The transportation schedule did not often match activity timetables.

- Community Responsibility: If rural youth-at-risk have an advantage over at-risk youth in urban environments, it is the apparent level of community caring that appeared to be evident in the rural communities. Rural communities described a greater awareness of who the youth-at-risk were, knew of their problems, knew and assisted the families to a greater degree, and appeared to accept a share of the responsibility for the problem and the solutions than did urban communities. Urban communities and families tended to be just as aware of the problem in general, but were not aware of specific youth and their challenges. The willingness to accept some of the responsibility of the causes and solutions was not as evident in urban communities.

7.2 COMPARISON OF DIFFERENT STAGES ON YOUTH-AT-RISK CONTINUUM

The focus group stratification allowed for a comparison to be made between youth who represented each of the top three stages on the youth-at-risk continuum (Figure 1). However, because of the subtle and sometimes ambiguous differences in characteristics between the youth generalized on one stage of the youth-at-risk continuum and the general description of youth at the next stage, obtaining participants for the focus groups who accurately fit into the recommended stage proved to be logistically difficult. In addition, the literature often focus's on youth at the final stage on the continuum (chronic deviants) because of the experimental advantages surrounding this group. These include: the characteristic of incarceration is objective and easy to identify, the youth of interest have already been labelled, and the population is a manageable and relatively homogenous group. As a result, an analysis or comparison of the issues facing youth at various stages on the continuum cannot be effectively addressed within the constraints of this report. It is believed by the research group that significant differences do exist between youth at various stages on the youth-at-risk continuum, as is somewhat evident in the literature, and that the physical activity/recreation issues and subsequent recommendations for each stage of youth should be specific to the youth.

The most significant difference at the various stages of the continuum center around programming, leadership experience, and the amount and type of interaction that transpires between youth and leader. The literature indicates that as youth move down the continuum, programs need to be more adventurous, non-competitive, and informal. A more therapeutic recreation emphasis must also be incorporated (McKay, 1994). The training needed by leaders who work with youth is also dictated by the stage of the continuum. The further along the continuum that a youth is, the more experience and training that is required by the leaders to be effective in their endeavours (Fellman et al., 1983). Finally, the type and amount of interaction between the leader and the youth is influenced by placement on the continuum. Higher-risk youth need more one-on-one attention with highly supportive leaders (Smith & Smoll, 1990).

More research is needed to delineate the specific impact of physical activity/recreation on youth at various stages on the youth-at-risk continuum.

7.3 GENDER RELATED ISSUES

Most of the research regarding youth-at-risk and physical activity/recreation concentrates on male subjects, or an equal combination of male and female youth. A review of the literature revealed two areas where research specifically addresses female participants: depression and sports.

Malkin et al. (1989) found that recreation participation increased the sense of freedom, confidence, self-esteem, accomplishment, and interpersonal problem-solving of depressed female patients. Physical activity/recreation also had a positive effect on womens' perception of power and evaluation of being female (Malkin, 1991). In the area of sports, the Institute for Athletics and Education (1993) found that girls who are active in sports are 92% less likely to use drugs

and 80% less likely to have an unwanted pregnancy.

The focus group sessions mentioned four main issues in regard to gender. It should be noted that in many cases, culture tends to increase constraints to female participation (Carrington et al., 1987). The main issues were:

* Gender Bias in Programs: Many programs are male oriented which results in decreased participation of females. In addition, due to social stereotyping of roles, females who do want to participate in "male" activities, are often prevented or discouraged from taking part. There is also a gender bias in the availability and accessibility of school and community programs (ie. time and transportation).

* Gender Bias in Leadership: Gender discrimination goes beyond programs and facilities, it also includes leadership. There is a lack of female leadership opportunities and role models.

* Gender Bias in Parenting: Parents seem more protective of their daughters when compared to their sons. This often leads to restrictions in participation being placed on the female (ie. time of day the program is offered - females cannot stay out late at night). In many homes, daughters have less discretionary time due to family responsibilities such as housework and babysitting siblings.

* Gender Bias in Issues: Participants in the focus groups noted that females faced at least the same risk in society as their male counterparts. Some parents argued that females faced increased or different issues than males. Examples were: health issues, abuse, pregnancy, and safety.

A number of programs specifically designed to meet the needs of female youth were received through the current initiatives mail-out. These programs were usually fitness oriented and concentrated on body image and self-esteem.

7.4 ABORIGINAL ISSUES

Little empirical evidence was found in regard to the impact of physical activity/recreation specifically on Native youth-at-risk. Research that has been conducted has centered around physical activity/recreation's impact on crime, substance abuse and depression. The Northern Fly-In Sports Camp program, operated in remote northern Manitoba communities, has helped to deter costly, negative social behaviour. Research results examining the impact of the program has shown that there was a 17% reduction in crime in communities participating in the program as opposed to a more than 10% increase in communities without the program during the summer months (Winther & Currie, 1987). More recent studies also show a reduction in the amount of substance abuse in the host communities. (Winther & Currie, 1993). Recreation (including physical activity) can also be a way out of the monotonous and often destructive life of non-work and non-school that is the situation facing so many Native youth (Government of Canada, 1994).

It can be an effective context in which to develop physical, social, and emotional skills, and confidence. Both Native leaders and members of the professional community of educators and criminologists have expressed the belief that the lack of recreational activity in most Native communities is linked to complaints of boredom, episodes of drug and alcohol experimentation, and other forms of self-destructive behaviour such as suicide (Government of Canada, 1994).

The focus group section revealed that many of the issues facing all Canadian youth-at-risk in regard to physical activity/recreation are also those being experienced by Native youth, their families, and communities. Specific issues of concern centered around discrimination, availability of leadership, poor parenting, lack of resources (human and financial), isolation, cultural identity, commitment to youth, and partnership development.

The response on the initiatives mail-out seemed to indicate that overall, the western part of Canada has a considerable number of physical activity/recreation programs targeted at Native youth. Many of these initiatives attempt to incorporated native games and cultural activities as a means of preserving and enhancing the cultural identity of Native youth. For example, the Ranch Ehrlo Society in Pilot Butte, Saskatchewan encourages youth to speak their native languages, and offers cultural activities such as native crafts, traditional native games, and archery.

A number of the initiatives received that addressed Native youth were included in the model programs section of Chapter 5. Not only did these initiatives involve culturally specific activities, they also represented programs that take a holistic approach to youth, hire Native leaders to act as role models, educate the Native community on the benefits of physical activity/recreation, have on-going evaluations, and make attempts to remove economic and geographic barriers to participation. Addressing these issues were expressed in the focus groups as elements of a successful program.

More research is needed to establish the impact of physical activity/recreation on Native youth. The Native specific issues identified in the focus groups, even though they may not represent the entire Native population of Canada, give researchers a starting point. A review of the current initiatives that were received highlight a number of ideal programs that could be utilized for this type of research.

7.5 SUMMARY OF FINDINGS

The major findings of each section are summarized at the end of each chapter and are not repeated here. Nevertheless, specific issues related to geographical location, various stages on the youth-at-risk continuum, gender issues, and aboriginal concerns were briefly analyzed in this section.

For the most part, there were no significant differences between the issues facing urban youth compared to rural youth. Some issues that were raised in this regard suggested that rural youth have less facilities and services available, more transportation problems, and a community more

willing to accept responsibility for the problems of youth.

The most significant differences in issues related to youth at the various stages of the youth-at-risk continuum center around programming, leadership experience, and youth-leader interaction. Logistical constraints associated with the focus groups limited any conclusions from being made from that research method. More research is needed to address the specific needs of youth with varying degrees of behavioural problems.

Encouraging research on the potential impact of physical activity/recreation on female youth exists. In general, females appear to derive similar benefits to males. Four main gender bias issues did emerge from the focus groups. These issues related to programming, leadership, parenting, and risk.

There is little empirical research related to aboriginal youth-at-risk and physical activity/recreation. Basically, the issues facing aboriginal youth are the same as those facing all youth. Notable exceptions are discrimination and cultural issues. The majority of current initiatives gathered during this research were from western Canada.

8. RECOMMENDATIONS

This section is organized into nine subsections based on the general thrust of the study. The subsections include: youth issues, community development, leadership development, information networking/communication, collaborative policy development, specific programming, evaluation measures, native issues and future research.

A. Youth Issues:

It is recommended that:

1. Strategies and related programs be developed that actively integrate all youth, and particularly youth-at-risk, into the decision making process for the delivery of all youth oriented services, but especially physical activity/recreation. Youth must be empowered in all facets of physical activity/recreation programming and service development. Appropriate communication strategies must be instituted in homes, schools, and physical activity/recreation organizations.

2. Employment and leadership development strategies be developed that facilitate increased opportunities for youth leadership of youth. Community and group specific leaders must be actively cultivated in order to provide relevant and acceptable physical activity/recreation leadership to youth-at-risk.

3. A program of Youth-Adult Interchange be developed. Adults and youth must learn to be aware or understand, and accept their relative similarities and differences before solutions can be developed and implemented. Adults attitudes and trust concerning youth, and vice versa, must change in order to resolve youth challenges. In particular, community decision-makers, political, and other leaders must become familiar with youth, their issues, needs, and possible solutions.

4. Financial support programs be developed that facilitate the direct involvement of youth and their families in physical activity/recreation services. This must be developed in collaboration with other local service organizations. Financial barriers to participation must be lowered.

B. Community Development:

It is recommended that:

1. Federal/Provincial/Municipal organizations develop a Family Development and Unity Strategy. Such a strategy should focus on parental values and attitudes to increase their knowledge and appreciation of the challenges of today's youth, and the role that physical activity and recreation can play in resolving those challenges.

2. A Community Senior-Youth Integration Strategy be developed whose purpose is to foster the integration of a community's seniors, with its youth, and at-risk youth.

3. An integrated interorganization Community Development/Healing Strategy be developed that is primarily focused on youth-at-risk and the partnership role of

physical activity/recreation organizations. The goal of the strategy would be to develop a self-help process within communities.

4. Municipalities develop a "Healthy Community Strategy". This strategy should address youth issues, community safety, and the wellness of its citizens. The community must demonstrate that youth are a priority.

C. **Leadership Development:**

It is recommended that:

1. A specific youth-at-risk leadership training program in physical activity and recreation be developed as part of the Employment and Leadership Development Strategy. Leaders need to be well trained and properly educated. The direct leadership for physical activity and recreation services is a key component of success. To be accepted by youth, and to be successful, the leader must have a good understanding and appreciation of youth and their issues. Leaders should also be specifically trained in youth issues, behaviour modifications, community development, and in physical activity and recreation. Leaders should also come from the same community (geographic, social, racial) that they serve. Existing national training programs such as the National Coaching Certification Program (NCCP) and the Skills Program for Management Volunteers should incorporate specific youth-at-risk issues and approaches.

2. In coordination with other community organizations, physical activity/recreation agencies develop community mentorship programs that create opportunities for youth to explore appropriate social behaviours and improved futures.

3. Youth service organizations work in a coordinated fashion with community volunteer bureaus in order to provide training for volunteers and parents, and to provide leadership opportunities for youth, including youth-at-risk.

D. **Information Networking/Communication:**

It is recommended that:

1. An information centre with one central number for all youth related services in each community be created to coordinate, orchestrate, and integrate existing programs.

2. Youth organized conferences for youth be supported to identify issues related to youth-at-risk and physical activity/recreation. Similar conferences with related partners delivering youth services are needed for information sharing, solution identification, and for research purposes. Such conferences should be an annual community event.

3. A public education strategy be developed to increase the awareness of, interest in, and commitment to, youth issues and the role that physical activity and recreation plays in those issues. The strategy should focus on increasing the awareness of the public, and public decision makers of youth issues and possible solutions. One of the objectives of such a program should be to move the youth-at-risk issue and the

role of physical activity/recreation up on the political agenda of federal, provincial/territorial, and local political leaders.

E. **Collaborative Policy Development:**

It is recommended that:

1. A community-based interorganizational collaborative strategy for Youth-at-risk be developed. The strategy should specify the role of various services including physical activity and recreation, which must be an active partner in the development and implementation of the strategy. Federal, provincial/territorial, and local strategies must be developed within a coordinated framework. The goals of the strategy would be to create an increased awareness and appreciation of the benefits and roles that physical activity and recreation plays with youth-at-risk, facilitate a broad range of program/service opportunities for youth-at-risk and their families, initiate strategic alliances, and identify necessary resources, youth-at risk needs and participation constraints. The strategy must also outline program evaluation and research needs.

2. An interorganization committee should be established in each community to facilitate the initiation of local youth-at-risk strategies and to facilitate the coordination of services related to youth-at-risk and physical activity/recreation services.

3. In collaboration with other departments that focus on youth and physical activity/recreation, other youth organizations, youth-at-risk themselves, and provincial departments responsible for education, re-examine their physical education, music and art curricula, as well as extracurricular activities and the involvement of youth-at-risk in those activities. Initiatives and policies must be developed to include, not exclude, these youth.

4. Health Canada provide financial support for communities for the formation of physical activity/recreation strategies for youth-at-risk. Funding should be available for pilot projects, facility development, program development and initiation, and for research.

5. Provincial/territorial and Federal Ministries responsible for physical activity and recreation be an active partner with departments/agencies responsible for crime prevention in the development of preventative strategies. The critical role that physical activity and recreation plays in prevention must be recognized and incorporated.

6. Municipal organizations responsible for the provision of local recreation services re-examine their mission, policies, and procedures to facilitate the offering of recreation services for youth-at-risk. These organizations must be seen as, and be, more than just agencies that deliver activities to occupy the community's free time and to operate its recreation facilities. Local recreation organizations must become an active partner, if not leader, in community development, community health, and in its renewal. New community development approaches must be established as well as new partnerships and new personnel resources and practices.

7. Federal and Provincial governments must initiate coordinated amendments to current legislation governing civil action for liability claims. Legislation such as Provincial and Federal Corporations/Companies/Volunteer Organizations acts must be changed to facilitate working with youth-at-risk, and the offering of high-risk recreation services.

8. As a part of the interorganizational collaborative strategy for youth-at-risk, the department responsible for physical activity/recreation in each community, in collaboration with other youth and physical activity/recreation agencies, identify the types of programs best suited to the needs of youth and youth-at-risk in the community, identify and evaluate existing youth programs and services, identify and evaluate programs and services offered by other youth-serving organizations, and identify resources that can be allocated to achieve the strategy.

9. Community departments responsible for physical activity/recreation take a lead role in the establishment of a round table discussion on youth, and youth-at-risk issues. The purpose of the discussion would be to form partnerships on youth issues in the community. This discussion should include representatives from education, police, health, youth agencies, governments, parents, youth, and local/provincial political leaders.

10. Where they do not exist, Provincial/Territorial governments establish a Secretariat of Youth Departments. Specific responsibilities of the Secretariat would include support for: the development and implementation of provincial/territorial youth-at-risk strategies; the development and implementation of pilot projects to test integrated approaches to service delivery; local and regional Youth Committees in strategic planning, community development; government policy coordination and policy identification; program and service coordination issues and problems. The action plan should include building agreements within government on the well-being of youth and developing a common approach among the appropriate departmental partners (see Appendix E for some suggestions). Subsequently, public involvement in the action planning process should include all related partners. Finally, a collective agreement and commitment to the action plan is required.

11. Through the leadership of Health Canada, the federal government of Canada initiate and facilitate the development of a National Youth Development Strategy. Youth-at-risk must be a priority of such a strategy. In addition, the strategy should identify the creation of a National Youth Secretariat as a priority. Each federal department and agency having a primary, secondary, or tertiary youth mandate should be represented within the Secretariat. This National Youth Secretariat would be responsible for implementing the National Youth Development Strategy.

F. **Specific Programming:**

It is recommended that:

1. Physical activity/recreation prevention efforts begin early; as soon as children start school.

2. Communities establish a network of youth drop-in centres. Youth must be consulted

in the development of these facilities, and should be intensively involved in the operation of these facilities.

3. Specific programming for each youth subgroup (preps, dirts, skaters, jocks, etc.) is needed to entice participation while acknowledging subcultures. The specific youth groups need to be consulted and empowered during the program planning process.

4. Activity sampling be provided to let youth know what is available, and to let them decide what they want to do. Flexible programming is required to meet the needs of youth-at-risk.

5. Better use of existing school facilities be considered. Local and neighbourhood schools should be turned into community centres for youth. These centres have to be open in the evening, on weekends, and during the summer months.

6. Youth specific facilities, such as skateboard parks, need to be developed in communities and based on youth interest and design.

7. Leaders in physical activity/recreation for youth-at-risk, and all youth, be trained in the holistic approach to program delivery. A holistic approach should be taken for program/service development.

8. A change from competition-based programming to participation-based programming is needed to entice less skilled youth to participate. Agencies must go beyond traditional programming if youth-at-risk are to be involved.

9. More activities to be devoted to children who are not interested in competitive sports. Activities have to be more challenging and interesting for youth. Youth must be consulted in the type of activities they want and should be given more responsibility. More attention has to be devoted to cultural activities and the diverse needs of a multi-cultural community.

10. Physical activity and recreation leaders be aware of the ethnic make-up of the community to ensure that communications take place in appropriate languages and that ethnic youth and families have ethnic specific physical activity and recreation services as an option. They also need to hire or recruit volunteers with different ethnic backgrounds.

11. Agencies responsible for physical activity and recreation develop equal opportunity policies and strategies for their services and staff. More "female only" activities need to be offered to encourage female youth to participate, and to provide more equitable gender recreational opportunities in the community. Discrimination against females participating in "male" activities needs to be addressed.

12. Communities, through schools and recreation departments, need to educate youth-at-risk on how to use leisure time positively.

13. Interactive arcade-like youth information booths be put in malls. Analogous to the electronic job board computers that are currently in shopping malls, the information available through this medium needs to be expanded to include a variety of youth

services that can be accessed confidentially. This databank must be continually updated and should include information related to physical activity and recreation programs and opportunities.

14. More cultural events/festivals be offered where members of the community could interact and share their different cultures.

G. Evaluation Measures:

It is recommended that:

1. Programs need to be properly, and regularly, evaluated and modifications made accordingly. Evaluation must go beyond the mere counting of participants, and include attempts to establish the impact of physical activity/recreation on youth-related issues.

H. Native Issues:

It is recommended that:

1. Special assistance be provided to native communities to develop a Youth/Youth-at-Risk in Physical Activity and Recreation Development Strategy. The development of the strategy, and its implementation must involve native youth, native leaders, and various native community service organizations such as the First Nations Organization, Native Women, and native social services. This collaboration should be encouraged to involve other agencies such as the church, Departments of Justice, Social Services, Native Affairs, etc., in the development process.

2. The Strategy explore methods to develop specific physical activity and recreation services for native youth/youth-at-risk and their families. Cultural activities, and cultural specific programs should be available to native youth. More activities have to be devoted toward native children Activities have to be challenging and interesting for youth. Native youth must be consulted in the type of activities they want and should be given more responsibility.

3. Programs to develop native physical activity and recreation leaders be included in the Youth/Youth-at-Risk in Physical Activity and Recreation Development Strategy. Native youth who are at-risk should be actively recruited into the leadership program.

4. Full-time native recreation leadership be initiated in urban native communities and on native reserves. The native recreation leader would be responsible for organizing leadership courses for volunteers, obtaining information on what is available in other communities and through government, and initiate new programs in the community.

5. Better use of existing school facilities is needed. The school should become a community centre for all native children and for the native community.

6. Native specific family development and unity programs be developed. Various social and health service agencies need to address native community issues using a

holistic approach. Partnerships with the schools, church, recreation, police and especially native organizations need to be formed.

7. A specific Healthy Native Community Strategy be developed and implemented. The Federal and Provincial governments, along with native leaders, need to discuss the issues of community development for natives. The concept of a healthy community model must be approached with the whole community involved, including a strategy for recreation services.

8. A Community Tolerance Program be developed for integrated communities. Linkages are needed with the white community to explain the native culture. Together, a way has to be found to eliminate discrimination of natives in all aspects of the community and particularly in physical activity and recreation services.

I. **Future Research:**

It is recommended that:

1. Benchmark research be developed to identify the youth issues that can best be best addressed by physical activity/recreation strategies, and to verify the effectiveness of the programs. Pilot projects, like Active Living's model cities, need to be established to test the impact of specific physical activity and recreation initiatives in selected communities. Appropriate variables must be followed longitudinally to evaluate the program. Health Canada's leadership in this initial step is critical to the further advancement of the youth-at-risk issue.

2. More research is required to improve understanding about the psychological make-up of youth-at-risk, and particularly how physical activity/recreation can assist them.

3. More research is required to establish the behavioural impact of television/video games, and gang involvement.

4. More research is necessary to establish if a relationship exists between physical activity and other health related lifestyle behaviours (substance abuse, preventive health check-ups, smoking, nutritional behaviours, stress levels, sleeping patterns, etc.).

5. An increased emphasis be placed on improving the understanding of the physiological mechanisms responsible for some of the advantageous behavioural changes that occur in response to physical activity.

6. More research is needed to understand the specific recreational needs of youth at different stages on the youth-at-risk continuum.

7. Further research is needed to assess the impact of physical activity/recreation on various cultures, especially Native Canadians.

Publicat

830-529/021

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DU SPORT ET DES LOISIRS

Analyse de l'incidence et des bienfaits de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque au Canada

Fédéral



Grande Prairie (Alberta)
Le 18 février 1995

L'ACTIVITÉ PHYSIQUE RÉDUIT-ELLE LES RISQUES CHEZ LES JEUNES CANADIENS?

ANALYSE DE L'INCIDENCE ET DES BIENFAITS DE L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET DES LOISIRS POUR LES JEUNES À RISQUE AU CANADA

PROJET CONJOINT DU
CONSEIL INTERPROVINCIAL DU SPORT ET DES LOISIRS,
DE LA DIRECTION DE LA CONDITION PHYSIQUE DE SANTÉ CANADA
ET DE L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LOISIRS/PARCS

Le 31 décembre 1994

TABLE DES MATIÈRES

Équipe de recherche
Remerciements
Préface

1. Résumé

2. Vue d'ensemble et plan d'enquête du projet

2.1 Vue d'ensemble du projet
2.2 Plan d'enquête

3. Revue de la documentation spécialisée

3.1 Perspective historique
3.2 Définition de concepts et de termes
3.3 Facteurs de repérage des jeunes à risque
3.4 Situation actuelle
3.41 Ampleur du problème
3.42 Sommaire des tendances et des statistiques
3.43 Politiques et programmes gouvernementaux
3.5 Effet possible de l'activité physique et des loisirs
3.51 Le soi
3.52 La famille
3.53 Les pairs
3.54 L'école
3.55 La collectivité
3.6 Résumé

4. Résultats des groupes de discussion

4.1 Résultats au sein des groupes
4.11 Les administrateurs et les décideurs
4.12 Les travailleurs de première ligne
4.13 Les parents

4.14 Les jeunes
4.2 Comparaison entre groupes
4.3 Problèmes autochtones
4.4 Autres problèmes actuels
4.5 Résumé

5. Sommaire des activités en cours au Canada

5.1 Conclusions de l'enquête postale sur les programmes
5.2 Étendue des programmes en cours pour les jeunes à risque
5.3 Modèles de programmes
5.4 Facteurs de réussite des programmes
5.5 Facteurs d'échec des programmes

6. Restrictions du projet

7. Analyse des conclusions

7.1 Milieu urbain contre milieu rural
7.2 Comparaison entre les différents groupes du continuum des jeunes à risque
7.3 Les jeunes filles
7.4 Les autochtones
7.5 Sommaire des conclusions

8. Recommandations

9. Références

10. Annexes

A. Glossaire
B. Caractéristiques des membres des groupes de discussion
C. Résumé des délibérations des groupes de discussion
D. Échantillon de questions discutées en groupe de discussion
E. Partenaires de réseaux éventuels

ÉQUIPE DE RECHERCHE

ENQUÊTEURS PRINCIPAUX

Dr Ian Reid, Ph.D.

Faculté d'éducation physique
et de récréologie
Université du Nouveau-Brunswick
C.P. 4400
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5A3
506-453-4575 (téléphone)
506-453-3511 (télécopieur)

Dr Mark Tremblay, Ph.D.

Faculté d'éducation physique
et de récréologie
Université du Nouveau-Brunswick
C.P. 4400
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5A3
506-453-4579 (téléphone)
506-453-3511

CHERCHEURS ASSOCIÉS

M. René Pelletier, B.E.P.

Ministère des Municipalités, de
la Culture et de l'Habitation
du Nouveau-Brunswick
372, rue Water, 2e étage
Pièce 202
Chatham (Nouveau-Brunswick)
E1N 1B6
506- 778-6688 (téléphone)
506-778-6693 (télécopieur)

Mme Stacey McKay, M.Sc.

Faculté d'éducation
physique et de récréologie
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5A3
506-453-4575 (téléphone)
506-453-3511 (télécopieur)

REMERCIEMENTS

Le présent projet n'aurait pu être mené à bien sans le dévouement et le concours de plusieurs personnes. Le comité directeur du projet et notamment son président, M. Mike Arthur, M^me^ Diana Smith, M. Tim Weir et M^me^ Judy Sutcliff, nous ont été particulièrement utiles par leurs conseils d'orientation et leur appui soutenu tout au long du projet. La coopération de chaque représentant provincial du CISL et, partant, de leur réseau de contacts, a été essentielle à la logistique du projet. Le présent rapport serait sans objet, d'autre part, sans l'apport des participants aux groupes de discussion et de ceux qui ont répondu à notre enquête postale. À toutes ces personnes nous exprimons nos plus vifs remerciements et nous partageons avec elles le mérite de cet ouvrage.

À nos collègues qui nous ont suppléés pendant que nous travaillions à ce projet, mille mercis. Nous remercions également tout particulièrement M. Terry Haggerty, doyen de la Faculté d'éducation physique et de récréologie, ainsi que M. Jim Morell, sous-ministre adjoint (ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick), de nous avoir fourni le soutien administratif et opérationnel nécessaire à la préparation du présent rapport. Un grand merci à M^mes^ Gabrielle Cameron et Molly Demma pour leur appui assidu durant tout le projet.

Enfin et surtout, merci à nos familles et amis qui nous ont soutenus pendant nos longs déplacements et nous ont supportés durant les longues heures que nous avons dû consacrer à ce document.

Nous espérons que de l'appui de tous les participants à ce projet résultera un rapport qui saura orienter ceux qui s'intéressent à l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur le comportement de la jeunesse canadienne.

PRÉFACE

Au cours de la préparation du présent document de fond, nous avons constaté que la terminologie employée pour décrire et discuter les questions soulevées froissait certaines personnes. L'équipe de recherche comprend et respecte leur sensibilité et leurs préoccupations. Compte tenu, néanmoins, de la compréhension quasi-universelle de l'expression « jeunes à risque », et du fait que la grande majorité des intéressés que nous avons contactés se sentaient à l'aise avec l'expression et l'utilisaient dans les discussions objectives, nous l'avons employée tout au long du présent rapport. D'autres termes ou expressions susceptibles d'offenser certaines personnes ont été définies de façon fonctionnelle et ces définitions sont incluses dans un lexique spécialisé. Le présent rapport a pour but de cerner de façon précise et concise les principales questions touchant l'activité physique et les loisirs par rapport aux jeunes à risque. À cette fin, les termes que nous employons correspondent le plus souvent aux définitions du dictionnaire. Nous espérons que la terminologie employée n'offensera personne. Le présent rapport procède d'un intérêt et d'une préoccupation sincères à l'égard des jeunes concernés et du rôle que l'activité physique et les loisirs peuvent jouer dans leur épanouissement. Nous espérons que les lecteurs partagent cette préoccupation.

1. RÉSUMÉ

Le lien de causalité entre l'activité physique et les loisirs d'une part, et la réduction des facteurs de risque pour les jeunes d'autre part, remonte fort loin dans l'histoire. La définition des jeunes à risque a évolué au cours des années et peut être conçue comme un continuum allant d'un faible risque à une déviance chronique. De nombreux agents prédisposent les jeunes à des facteurs de risque comportemental. Ces agents comprennent des variables touchant l'individu (le soi), la famille, les pairs, l'école et la collectivité. La situation présente au Canada inspire des inquiétudes au sujet de la jeunesse à risque et donne à penser que les individus et la société pourraient bénéficier d'une réduction des facteurs de risque. Les gouvernements reconnaissent ce genre de besoins et ont mis en place de nombreux programmes pour s'attaquer aux problèmes concernant les jeunes à risque. Malheureusement, les politiques et programmes à l'échelle du Canada semblent manquer de cohésion et de coordination. Les stratégies faisant appel à l'activité physique et aux loisirs semblent particulièrement aptes à réduire les facteurs de risque pour les jeunes. La participation aux activités physiques et aux loisirs peut procurer des avantages appréciables en matière de santé psychique et physique, d'interaction familiale, d'influence des pairs, de résultats scolaires, de développement communautaire et d'autres comportements. On ne peut ignorer la documentation à l'appui du rôle considérable que peuvent jouer les programmes d'activité physique et de loisirs pour influencer de façon positive les jeunes à risque. Bien que les adeptes de la Vie active s'efforcent de faire apprécier les avantages d'une activité physique régulière pour tous les Canadiens, ce sont les jeunes à risque qui sont les plus susceptibles d'en profiter.

Les 465 participants aux réunions des 64 groupes de discussion ont fourni une contribution précieuse à la présente recherche. Tous les participants ont exprimé des vues originales. Le plus remarquable a été la cohésion que présentaient les conclusions des divers groupes de discussion. Les administrateurs et les décideurs, les travailleurs de première ligne, les parents et les jeunes ont régulièrement signalé les mêmes grands problèmes sans presque jamais se contredire. Les définitions des jeunes à risque variaient selon les participants, mais en général on s'accordait à les décrire comme des jeunes qui présentent des caractéristiques correspondant à des comportements indésirables. Pour bon nombre de participants, notamment les parents et les jeunes, les jeunes à risque sont ceux qui manifestent déjà des comportements déviants. Même si certains groupes de discussion avaient une conception plus restreinte de l'activité physique et des loisirs, la plupart considéraient ces termes dans leur acception la plus large, réunissant un vaste éventail d'activités de loisirs. Pour tous les groupes de discussion, il est devenu de plus en plus évident que l'activité physique et les loisirs offrent des possibilités illimitées d'effets bénéfiques sur les jeunes à risque. L'activité physique et les loisirs peuvent venir en aide aux jeunes à risque en rehaussant leur estime de soi, en leur fournissant des modèles de comportement positifs, en leur enseignant le travail en équipe et des aptitudes sociales, en favorisant la confiance en soi, en inculquant un sentiment d'appartenance, en réduisant les facteurs de risque de maladie, en confiant aux jeunes des tâches constructives, en leur procurant des moyens de soulager le stress, en préconisant des valeurs morales positives, en leur permettant d'acquérir des compétences cognitives, des qualités de chef et une dynamique de la vie, en créant des occasions d'intégration raciale, en les sensibilisant aux différentes cultures, en leur donnant le sens de la communauté, en encourageant l'appui familial et en favorisant le mieux-être des jeunes. De nombreux organismes offrent actuellement des programmes et services

qui s'adressent directement ou indirectement aux jeunes à risque. On s'est accordé à estimer que ces efforts devraient être mieux coordonnés et mieux connus. Les programmes les plus réussis sont ceux qui font appel à l'initiative des jeunes. Les programmes doivent également être souples, adaptables, peu coûteux ou sans frais, bien dirigés et appuyés par la collectivité.

Les programmes à l'intention des jeunes à risque ne doivent pas chercher à intimider et doivent mettre l'accent sur la participation plutôt que sur la compétition. On a estimé que les programmes d'activités de plein air convenaient particulièrement aux jeunes à risque. De nombreuses contraintes financières, logistiques et sociales entravent la prestation de programmes et de services jugés nécessaires aux jeunes à risque. Parmi les principaux buts visés, on a mentionné à maintes reprises le besoin d'habiliter les jeunes, de leur fournir un bon leadership, de susciter un appui parental, d'obtenir une aide accrue du gouvernement, d'établir des partenariats, de créer des centres de jeunes, d'adapter les programmes existants aux besoins des jeunes à risque et de poursuivre la recherche. On a souvent souligné également la nécessité d'aborder la question des jeunes à risque de façon globale. On a estimé que l'activité physique et les loisirs jouent un rôle à la fois de prévention et d'intervention.

En général, les problèmes des Autochtones ne différaient pas de ceux que connaissent les autres jeunes à risque. Les problèmes particuliers aux collectivités autochtones avaient trait à la discrimination, au manque de leadership, à la carence parentale, à la pénurie de ressources humaines et financières, à l'isolement, à l'identité culturelle, au dévouement aux jeunes et à l'établissement de partenariats. D'autres problèmes non autochtones comprenaient la discrimination, les difficultés de communication (les barrières linguistiques), les limitations fondées sur le sexe par suite de traditions culturelles et l'absence de programmes à caractère culturel. Tout compte fait, on estime que la méthode des groupes de discussion a fourni les renseignements les plus complets et les plus pertinents à la présente recherche.

Au moment de rédiger le présent rapport, nous avions reçu 96 réponses à une enquête postale portant sur les programmes et projets d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque. La plupart des réponses décrivaient des programmes à succès et fournissaient certains détails à leur sujet. Il est apparu qu'un grand nombre d'excellents programmes sont actuellement offerts dans tout le pays. La plupart d'entre eux sont d'initiative locale, bien que certaines campagnes, telles que Vitalité, de Santé Canada, soient d'envergure nationale. Les indicateurs de succès mentionnés par les répondants correspondaient à ceux en usage dans la documentation examinée et lors des réunions des groupes de discussion.

Comme c'est le cas pour chaque recherche, les conclusions n'ont qu'une portée limitée. Comme il ne s'agissait pas d'une étude exhaustive, comme les participants aux groupes de discussion n'ont pas été choisis de façon aléatoire et compte tenu des limites de temps et de ressources humaines et financières imposées au projet, il y a lieu d'interpréter avec prudence les conclusions et les recommandations. L'information résumée dans ce rapport pourrait n'être pas représentative de l'ensemble de la population.

La plupart du temps, il n'existait pas de différence marquée entre les problèmes des jeunes des villes et de la campagne. Certains des commentaires exprimés à cet égard indiqueraient que la jeunesse rurale dispose de moins d'installations et de services et connaît des problèmes de transport; en revanche, les collectivités rurales sont plus disposées à assumer leurs responsabilités à l'égard des problèmes des jeunes.

Les différences les plus importantes aux divers stades du continuum des jeunes à risque concernaient les programmes, l'expérience du leadership et l'interaction des jeunes et de leurs chefs. Les contraintes logistiques qui pesaient sur les groupes de discussion ont restreint la portée des conclusions que l'on peut tirer de cette méthode de recherche. Une plus ample recherche s'impose sur les besoins précis des jeunes éprouvant à divers degrés des problèmes de comportement.

Les conclusions des recherches sur les incidences de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes filles sont encourageantes. Les jeunes filles en général semblent en retirer les mêmes avantages que les jeunes garçons. Les groupes de discussion ont signalé quatre grands problèmes de préjugés de sexe. Ces problèmes avaient trait aux programmes, au leadership, aux parents et aux risques.

Il n'existe que peu de recherches sur les effets de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes Autochtones à risque. Dans l'ensemble, les problèmes des jeunes Autochtones sont les mêmes que ceux des autres jeunes. Les seules exceptions notables sont la discrimination et les problèmes culturels. La plupart des initiatives en cours signalées dans la présente recherche intervenaient dans l'Ouest du Canada.

Plusieurs recommandations se dégagent de l'information recueillie dans le présent rapport. Ces recommandations comprennent des suggestions à l'égard des problèmes des jeunes, du développement communautaire, de la formation du leadership, de la communication et des réseaux d'information, de l'élaboration d'une politique de collaboration, de programmes particuliers, de mesures d'évaluation, de la recherche à poursuivre et des problèmes autochtones.

Nous espérons que le présent « document de fond » saura stimuler la prestation de programmes d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque.

2. VUE D'ENSEMBLE ET PLAN D'ENQUÊTE DU PROJET

2.1 VUE D'ENSEMBLE DU PROJET

Le rôle de l'activité physique et des loisirs dans la réduction des risques touchant le mode de vie et le comportement des jeunes est un sujet d'intérêt croissant pour les milieux universitaires, gouvernementaux et communautaires ainsi qu'au niveau personnel et familial. Des travaux se poursuivent en vue d'établir et d'évaluer la relation entre l'activité physique et les loisirs d'une part, et les comportements qui entraînent des risques pour les jeunes d'autre part. En raison des multiples conséquences sociales de cette question et des énormes possibilités qu'offrent les programmes d'activité physique et de loisirs d'influer de façon positive sur ces questions sociales, il faudra poursuivre les efforts en vue de cerner la relation entre l'activité physique et les loisirs et les comportements qui placent les jeunes dans des situations à risque.

Pour répondre à ce besoin, le Conseil interprovincial du sport et des loisirs (CISL), la Direction de la condition physique de Santé Canada et l'Association canadienne des loisirs/parcs (ACL/P) ont parrainé conjointement la présente analyse des incidences bénéfiques de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes à risque. Les chercheurs de la faculté d'éducation physique et de récréologie de l'Université du Nouveau-Brunswick ont effectué la recherche et préparé le présent rapport. Le projet comprenait un examen de la documentation existante, une analyse par des groupes de discussion et un résumé des initiatives entreprises dans ce domaine dans tout le pays. Chacune des trois phases du projet a été également importante à la compréhension d'ensemble de la situation présente au Canada.

Les objectifs précis du projet étaient les suivants :

Objectif un : Définir les « jeunes à risque » en élaborant un continuum.

Objectif deux : Réunir et commenter la documentation et les conclusions des recherches concernant la contribution de l'activité physique et des loisirs à la prévention, au traitement et à la réduction des facteurs de risque pour les jeunes.

Objectif trois : Analyser les réalités et les mythes entourant les jeunes à risque au Canada et cerner des problèmes clés tant du point de vue d'un adulte que d'un jeune, et examiner les différences entre les problèmes des jeunes des villes et des campagnes.

Objectif quatre : Résumer les activités, politiques, programmes et innovations en cours à l'échelon municipal, provincial-territorial et national (organismes gouvernementaux et non gouvernementaux) dans le domaine de l'activité physique et des loisirs et des jeunes à risque.

Objectif cinq : Recueillir les opinions des jeunes, des parents, des travailleurs de première ligne et des administrateurs sur les incidences et les avantages possibles de l'activité physique et des loisirs pour la jeunesse canadienne. En outre, examiner et cerner les préoccupations et les programmes de certaines populations précises, en particulier les groupes autochtones.

Objectif six : Rassembler toutes les conclusions de la recherche. À partir de ces conclusions, formuler des recommandations quant aux recherches à poursuivre, à l'établissement de réseaux d'information, à l'élaboration d'une politique de collaboration, à des programmes spéciaux et à une évaluation ultérieure des services.

La recherche et la rédaction de ce projet ont été effectuées entre août et décembre 1994.
Nous estimons que l'information contenue dans le présent rapport représente une évaluation approfondie et complète des incidences et des avantages éventuels de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes Canadiens, notamment ceux que l'on considère comme étant « à risque ».

2.2 PLAN D'ENQUÊTE

Revue de la documentation spécialisée
Un dépouillement exhaustif de la documentation universitaire et professionnelle pertinente s'est poursuivi tout au long du projet. Les plus récentes techniques électroniques de recherche ont été employées pour faciliter la collecte de toute l'information disponible. Les bases de données Sport Discus (CISL) et Medline ont été utilisées, en plus du repérage manuel des documents, dans la recherche des ouvrages pertinents. En outre, un réseau de collègues de tout le pays a contribué à assurer l'intégralité de la recherche. Une énorme documentation a été assemblée et analysée. La portion du présent rapport portant sur la revue de la documentation comporte des résumés de certains articles de recherche ou de fond choisis parmi cette collection. Bien que la revue de la documentation incluse dans le présent rapport soit relativement succincte par rapport à l'information recueillie, nous estimons qu'il fournit les citations et les références pertinentes aux principaux thèmes abordés au cours de ce projet.

Groupes de discussion
Soixante-quatre réunions de groupes de discussion ont eu lieu dans tout le Canada en vue de recueillir de l'information sur les problèmes et les programmes concernant l'activité physique et les loisirs et les jeunes à risque. Ces réunions ont permis de se renseigner auprès de chaque province et territoire (14 lieux de réunion; un par province et territoire, sauf pour le Québec et l'Ontario où deux endroits ont été choisis) et auprès de plusieurs groupes cibles différents. Quatre réunions de groupes de discussion ont été tenues à chaque endroit. Ces réunions regroupaient particulièrement : 1) les administrateurs et décideurs, 2) les travailleurs de première ligne, 3) les jeunes (pour les fins des groupes de discussion, seuls ont été retenus des jeunes de

14 à 18 ans) et 4) les parents. Huit groupes de discussion additionnels ont été constitués à l'intention des populations autochtones. Les groupes de jeunes et de parents ont été subdivisés à leur tour pour représenter des jeunes aux divers stades du continuum des jeunes à risque. (Voir la figure 1, section 3.2.) Cette stratification des parents et des jeunes a également été randomisée pour chaque province. En général, les deux sexes étaient également représentés au sein des groupes de discussion. (Voir l'annexe C pour une ventilation plus détaillée des participants aux groupes de discussion).

Chaque province et territoire a été désigné au hasard comme échantillon rural ou urbain. Cette randomisation effectuée, le représentant du CISL de chaque province a reçu un guide de fonctionnement décrivant les caractéristiques requises des participants aux groupes de discussion pour chaque endroit et la logistique du recrutement des groupes de discussion. Tous les membres de chacun des quatre groupes de discussion prévus pour chaque endroit provenaient de la région. Les définitions fort simples des zones rurales et urbaines étaient les suivantes :

ZONE URBAINE - Ville de plus de 100 000 habitants dont le gros de la main-d'oeuvre est employé au sein de l'agglomération, ou la principale ville de la région géographique.

ZONE RURALE - Localité de moins de 20 000 habitants dont l'agriculture est l'occupation principale.

Le représentant provincial du CISL ou son délégué faisait office de coordinateur de la logistique et d'animateur local des groupes de discussion prévus pour sa province. Chaque coordinateur local était responsable du choix du lieu en fonction de sa désignation comme étant urbain ou rural. Le choix final était fondé sur la possibilité de contacts professionnels, la disponibilité de salles de réunion, la coopération des personnes-ressources locales et les moyens logistiques. Les animateurs locaux avaient la responsabilité de choisir huit participants pour chaque groupe de discussion en se fondant sur les descriptions et les exemples fournis (annexe B). Pour peu que l'on compare les annexes B et C, on pourra apprécier la pertinence du choix des participants aux groupes de discussion. À chaque visite, les animateurs locaux étaient convoqués à une séance de compte rendu afin de nous renseigner sur le processus de recherche et de discuter des complications ou des problèmes qui pouvaient survenir dans la délégation des responsabilités.

Les réunions des groupes de discussion étaient enregistrées sur bande sonore afin de pouvoir en reproduire et en analyser le contenu. Seuls les prénoms étaient utilisés au cours des réunions, de manière à préserver l'anonymat des participants volontaires. Avant chaque réunion, les participants étaient invités à donner leur consentement à l'enregistrement sonore de la discussion. Leur consentement verbal a été obtenu chaque fois. Avant que ne commence l'enregistrement, on rappelait aux participants l'objet de la réunion, on leur répétait que leur anonymat serait respecté, que leur participation était volontaire et qu'ils étaient libres de quitter la réunion à tout moment sans conséquence fâcheuse. Chaque réunion durait environ 2 heures. L'objet des réunions différait légèrement pour les quatre groupes (administrateurs, travailleurs de première ligne, parents et jeunes), mais en général il comprenait les éléments suivants : définir les jeunes

à risque; décrire une initiative ayant trait aux jeunes à risque; décrire et analyser divers programmes d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque; définir les variables qui déterminent le succès d'un programme; cerner les problèmes, les contraintes et les besoins des jeunes à risque en matière d'activité physique et de loisirs; signaler des problèmes de prestation de programmes; décrire des projets conjoints; solliciter des suggestions de futures initiatives; dénoncer des mythes entourant les jeunes à risque; repérer des modes d'activité physique et de loisirs parmi les divers groupes et établir le système de valeurs appliquées à l'activité physique et aux loisirs par les groupes. Une liste plus détaillée des questions et des problèmes soulevés par chaque groupe de discussion figure à l'annexe D.

Le tableau 1 donne un sommaire de la stratification des groupes de discussion. En résumé, les groupes de discussion ont été stratifiés pour permettre des comparaisons entre :

- les différents groupes intéressés (administrateurs, travailleurs de première ligne, jeunes, parents);
- les populations rurales et urbaines;
- les populations autochtones et non autochtones;
- les différents stades du continuum des jeunes à risque;
- les sexes.

Tableau 1 : Sommaire des réunions des groupes de discussion - Répartition et stratification

Province/ Territoire	Lieu	Urbain/ Rural	Jeunes/ Parents[1]
Terre-Neuve	Carbonear	rural	(a)
Î.-P.-É.	Charlottetown	rural	(c)
Nouvelle-Écosse	Halifax	urbain	(b)
Nouveau-Brunswick	Fredericton	urbain	(a)
Nouveau-Brunswick	Big Cove	autochtone/ rural	(a)
Québec	Montréal	urbain	(b)
Québec	Rivière-du-Loup	rural	(c)
Ontario	Toronto	urbain	(c)
Ontario	Thunder Bay	urbain/ rural	(a)
Manitoba	Winnipeg	urbain	(c)
Saskatchewan	Regina	autochtone/ urbain	(c)
Saskatchewan	Yorkton	rural	(b)
Alberta	Edmonton	urbain	(b)
Colombie-Britanniq ue	Merritt	rural	(b)
Yukon	Whitehorse	rural	(a)
Territoires du Nord-Ouest	Yellowknife	urbain	(a)

Un sommaire complet des participants aux groupes de discussion figure à l'annexe C.

[1] La définition des codes figure à l'annexe B.

Activités en cours

Une lettre sollicitant des renseignements précis sur les programmes ou projets d'activité physique ou de loisirs conçus pour répondre aux besoins des jeunes à risque a été distribuée à l'échelle nationale. Ce questionnaire portait également sur les activités de programme visant spécialement des minorités ethniques. On demandait aux répondants de communiquer tout rapport ou document décrivant et évaluant les programmes en question et d'aider à établir des indicateurs communs de succès ou d'échec. Le questionnaire a été distribué à l'origine aux représentants provinciaux du CISL, aux administrateurs et aux travailleurs de première ligne à l'issue des réunions des groupes de discussion, aux participants à une conférence régionale sur les loisirs à Fredericton, Nouveau-Brunswick, et à tous les membres affiliés de l'ACL/P. Ainsi, environ 315 questionnaires ont été distribués à l'origine. Ils étaient conçus de façon à être par la suite distribués selon un processus pyramidal. Au moment de rédiger ce rapport, seuls 32 des 315 questionnaires initiaux avaient été retournés, mais 64 autres nous sont parvenus par l'effet pyramidal. L'examen de la documentation et les réunions des groupes de discussion nous ont fourni d'autres activités de programmes. Les activités en cours que ces divers procédés nous ont signalées sont résumées au chapitre 5.

Un questionnaire spécial a en outre été expédié aux représentants provinciaux du CISL, concernant les politiques et programmes précis des gouvernements provinciaux en matière d'activité physique et de loisirs et les jeunes à risque. Les réponses sont présentées à la section 3.43.

En résumé, l'information nécessaire à l'atteinte des objectifs précis définis à la section précédente a été obtenue par les trois méthodes de base décrites ici. Les conclusions précises provenant de chacune de ces méthodes sont présentées dans la suite de ce rapport.

3. REVUE DE LA DOCUMENTATION SPÉCIALISÉE

3.1 PERSPECTIVE HISTORIQUE

L'idée que des services de loisirs constituent un outil précieux pour prévenir les problèmes chez les jeunes et pour réduire l'incidence des cas de consommation abusive d'alcool et d'autres drogues et les autres comportements antisociaux (Ryan, 1991) n'est pas nouvelle; en effet, c'est un acquis depuis les tout débuts du mouvement des terrains de jeux et des loisirs au Canada et aux États-Unis.

Le mouvement des loisirs, connu au début sous le vocable de mouvement du jeu, a été lancé à la fin des années 1800 par suite des problèmes entraînés par l'immigration, l'urbanisation et l'industrialisation des villes américaines (McFarland, 1970; Violas, 1978; Knapp, 1972). Violas (1978) a résumé ainsi les événements qui ont encouragé l'évolution du mouvement :

> Aucune génération n'avait jusqu'alors démontré un intérêt aussi grand pour les activités de jeu de la jeunesse. Des intellectuels ont élaboré des théories pour expliquer les bases psychologiques, physiologiques et sociologiques du jeu. Des terrains de jeux municipaux ont été construits dans toutes les villes. Un nouveau métier, le moniteur de jeux, est apparu; et une association nationale, l'Association américaine des terrains de jeux et des loisirs, a vu le jour en 1904 pour organiser, normaliser et promouvoir les loisirs. Les programmes et l'architecture des écoles publiques ont été modifiés pour tenir compte de l'intérêt nouveau que suscitait le recours au jeu à des fins éducatives. Le mouvement des loisirs avait comme fil conducteur la conviction que le jeu encourageait des attitudes, des valeurs et des habitudes productives sur le plan social. (p. 67) [traduction libre]

L'hypothèse selon laquelle les comportements sociaux étaient influencés par les loisirs et que l'activité pouvait être utilisée comme mécanisme de contrôle du comportement des adolescents était apparente dans beaucoup des premières théories sur le jeu et des initiatives en matière de terrains de jeux et de loisirs. Cette notion constitue la première base théorique et pratique à avoir fait un lien entre les loisirs et les problèmes chez les jeunes.

Peu après sa création en 1903, le Conseil national des femmes du Canada a commencé à se pencher sur les questions intéressant la jeunesse et sur l'influence positive que le jeu et les loisirs pourraient exercer sur la jeunesse canadienne (Searle et Brayley, 1993). Considéré comme le premier moteur du mouvement des terrains de jeux et du mouvement des loisirs qui a suivi au Canada (McFarland, 1970), le Conseil national des femmes du Canada croyait que les loisirs et le jeu étaient des méthodes appropriées pour favoriser le développement de l'enfant et étaient nécessaires pour améliorer leur santé, leur force et leur caractère moral. Le rôle du jeu et des loisirs au niveau social a été largement promu par le Conseil national des femmes partout au Canada par l'intermédiaire de ses nombreuses associations locales, et ce à partir de la fin des années 1890 jusqu'au milieu des années 1940. Le rôle préventif du jeu et des loisirs constituait le point de mire du Comité des camps de vacances et des terrains de jeux supervisés du Conseil.

M^lle^ Mabel Peters, qui a présidé le Comité de 1903 à 1913, a présenté la motion visant à créer le Comité. À titre de préambule à la motion, elle indiquait que :

> Les statistiques prouvent que les arrestations chez les jeunes augmentent de 60 % en juillet et en août et que les accidents dont sont victimes des enfants pendant ces mois augmentent dans une proportion similaire. Ils n'ont pas de passe-temps ou de jeux légitimes; flâner n'est pas un loisir et n'est pas agréable non plus. Le camp de vacances (jeux et loisirs) élimine le mal lié à cette situation parce qu'il permet de l'éviter (Conseil national des femmes, 1903).

L'idée selon laquelle les loisirs et l'activité physique peuvent prévenir les problèmes des jeunes circulait aussi dans les grands journaux au début des années 1900. Citons, à titre d'exemple, un article paru dans le numéro du 19 juillet 1944 du *The Bulletin* d'Edmonton, intitulé « Terrains de jeux supervisés » :

> Ils (incidents de vandalisme) ne sont rien d'autre que l'expression d'une exubérance excessive que l'on ne fait pas passer dans des jeux sains et bien dirigés [...] et la moitié des méfaits que commettent les enfants sont le résultat du même problème : l'absence d'installations appropriées pour des jeux constructifs en toute sécurité. [traduction libre]

Le même raisonnement a été utilisé dans la motion originale qui a donné lieu à la formation de la première commission des loisirs d'Edmonton : « attendu que la plupart des cas de délinquance juvénile s'expliquent par l'absence d'installations et la canalisation non appropriée des énergies des jeunes » (Conseil municipal d'Edmonton, 1944).

Beaucoup des premiers parcs publics au Canada ont été créés parce que l'on croyait que les parcs et les terrains de jeux étaient des mécanismes de réforme sociale. Wright (1984) a qualifié le développement des parcs publics au Canada entre 1900 et 1930 de Mouvement de réforme par les parcs. L'objectif de ces premiers terrains de jeux et loisirs organisés n'était pas le jeu comme tel, ni le développement de l'enfant, mais bien la préservation et la propagation des valeurs acceptées sur le plan social et de la culture du jour; il consistait aussi à influencer les vies des populations représentant une menace. Le jeu et les loisirs ont servi à endoctriner les enfants pauvres et à modeler leurs attitudes ainsi qu'à inculquer aux enfants une appréciation de l'ordre social en place et à en faire de petits citoyens modèles (Wright, 1984, p. 56). Le parc du mouvement de la réforme n'était pas tant un substitut aux objectifs et aux fonctions des parcs antérieurs, mais bien un substitut à la rue.

Les travaux de recherche sur le lien entre les loisirs et une diminution des problèmes chez les jeunes remontent à au moins 1918. Thurston (1918) concluait que la délinquance était le fruit de l'oisiveté. Il indiquait que des loisirs bien occupés préviennent la délinquance parce qu'ils offrent des activités saines, permettent le développement des rapports sociaux et font la promotion de l'idée selon laquelle le succès est le fruit des efforts de chacun (Jordan, 1991,

p. 366). Ce sont des hypothèses similaires qui constituent la base des études effectuées dans les années 1990 sur les jeunes à risque.

3.2 DÉFINITION DE CONCEPTS ET DE TERMES

Continuum des jeunes à risque

Les risques chez les jeunes peuvent se présenter sur un « continuum » allant d'un faible risque à une déviance chronique. Le « continuum » prend la forme d'un « entonnoir » pour indiquer qu'un nombre relativement important de jeunes sont à risque, qu'un nombre plus restreint d'entre eux s'engagent dans des comportements déviants et qu'une partie seulement d'entre eux peuvent être qualifiés de déviants (McKay, 1994).

L'âge des « jeunes » a été défini de façon diverse dans les ouvrages spécialisés. Les chercheurs ont établi un premier groupe des 5 à 8 ans (Feldman et coll., 1983; Greenwood, 1992; Roundtree et coll., 1993) et ont inclus éventuellement les jeunes de 18 à 21 ans (Warr, 1993; Orcutt, 1984). Dans la plupart des cas, des secrétariats à la jeunesse incluent les jeunes jusqu'à l'âge de 24 ans. Bien que les chercheurs ne s'entendent pas sur une définition stricte de la jeunesse, la majorité des travaux empiriques se sont concentrés sur les jeunes qui fréquentent l'école secondaire, soit entre l'âge de 14 et 18 ans (McGiboney et Carter, 1988; Iso-Ahola et Crowely, 1991; Sides, 1992; Wasson, 1981).

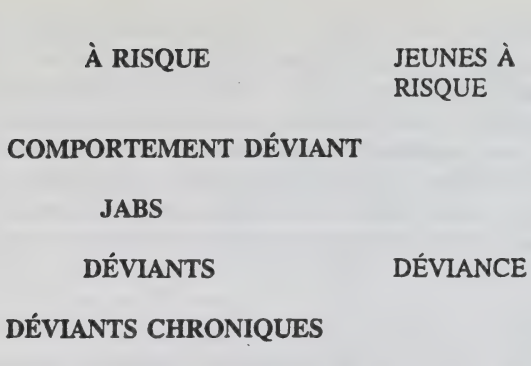


Figure 1 : Continuum jeunes à risque (adapté de McKay, 1994).

Catégorie 1 : Jeunes à risque

En théorie, les jeunes à risque, qui constituent le premier groupe du continuum, comprennent tous les jeunes de la conception à l'âge adulte. Cependant, au fur et à mesure que les jeunes présentent davantage de facteurs de risque, ils se rapprochent du deuxième groupe du continuum : les jeunes dont le comportement est déviant. Ensemble, ces deux groupes constituent la catégorie des jeunes à risque.

Groupe 1 : À risque. Un certain nombre de facteurs prédisposent les jeunes et font qu'ils peuvent être considérés à risque. Ces variables concernent les facteurs socioéconomiques, les conditions du milieu, les pairs, la famille et les problèmes de comportement. D'après le Carnegie Council on Adolescent Development, on peut aussi inclure comme facteurs le fait de vivre dans un secteur où la criminalité est élevée ou où le revenu est faible, dans une famille monoparentale ou dysfonctionnelle, et l'absence de modèle de comportement positif chez des adultes responsables (Pizor, 1992).

Groupe 2 : Comportement déviant. La situation des jeunes à risque s'aggrave au fur et à mesure qu'ils présentent des comportements déviants comme la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues, la légèreté des moeurs, le décrochage scolaire, les fugues, l'appartenance à une bande de jeunes, les activités illicites et la dépression. Ces comportements sont considérés comme le niveau suivant des facteurs de risque : une étape au-delà des facteurs de prédisposition qui existaient dans le groupe à risque. Les comportements déviants s'entendent de gestes qui vont à l'encontre des normes de la société (Hirschi, 1969). À cette étape du continuum, les comportements n'ont pas encore été repérés par les agents sociaux (c.-à-d. le système d'éducation, le système judiciaire, les services de santé et les services communautaires); à cette étape, donc, ces jeunes ne portent pas encore l'étiquette de déviants et aucune intervention ni aucun traitement n'a encore été mis de l'avant.

Catégorie 2 : Déviance

La déviance est un comportement qui donne lieu à des mesures correctives de la part d'intervenants de la société, si ce comportement est détecté (Hirschi, 1969). Une fois identifiés, les jeunes qui ont des comportements déviants (groupe 2 du continuum) entrent dans la catégorie de la déviance. Les jeunes ayant besoin de supervision (JABS) constituent le premier groupe de cette catégorie. Il s'agit là d'une étape au-delà du comportement déviant qui marque le point d'entrée dans le système social établi; le comportement est désormais l'objet de mesures d'intervention. La déviance se divise en trois groupes qui reflètent la gravité du comportement des jeunes.

Groupe 3 : Jeunes ayant besoin de supervision (JABS). Les JABS sont des jeunes qui entrent dans le système social établi par suite de plaintes de parents, de représentants de la santé ou d'autorités du système scolaire, ou par suite d'arrestations pour des crimes moins graves. Appartiennent à cette catégorie les jeunes chez qui on a décelé un facteur de risque comportemental, qu'il s'agisse de problèmes de comportement à la maison ou à l'école, de fugues, de dépression, de cas chroniques d'école buissonnière, de vandalisme ou de vol à l'étalage.

Groupe 4 : Déviants. Les déviants sont des jeunes qui présentent de nombreux facteurs de risque comportemental. Parce que leurs problèmes sont multiples, il faut faire intervenir divers organismes.

Groupe 5 : Déviants chroniques. Les déviants chroniques sont des jeunes qui non seulement présentent des facteurs de risque multiples, mais qui ont des comportements déviants dont la fréquence et la gravité augmentent. Les jeunes, à ce stade du continuum, présentent divers facteurs de risque parmi les suivants, qui ont été recensés dans des ouvrages spécialisés : activité criminelle grave, tentatives de suicide, alcoolisme ou toxicomanie, décrochage scolaire, clochardise, appartenance à des bandes de jeunes et activité sexuelle à risque (prostitution, syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA)). Dans le système judiciaire, ces adolescents sont qualifiés de délinquants « permanents » ou de « cas désespérés » par les autorités (Pizor, 1992).

Loisirs et activité physique

Les loisirs s'entendent d'activités qu'une personne ou un groupe de personnes pratiquent pour que leurs temps libres soient plus intéressants, plus agréables et plus satisfaisants sur le plan personnel (Condition physique Canada, 1987). L'activité physique, par ailleurs, comprend tout mouvement corporel produit par les muscles squelettiques qui donne lieu à une augmentation considérable de la dépense énergétique par rapport à l'état de repos (Bouchard et coll., 1993).

Une liste exhaustive des définitions figure au glossaire à l'annexe A.

3.3 FACTEURS DE REPÉRAGE DES JEUNES À RISQUE

Certaines variables prédictives qui peuvent être utilisées pour repérer les jeunes à risque et qui comprennent les facteurs de prédisposition qui influencent les jeunes ont déjà fait l'objet d'étude dans des ouvrages spécialisés sur le sujet. Les variables prédictives présentées ici expliquent la prédisposition des jeunes aux comportements problèmes. Qu'un jeune présente ou non un comportement inacceptable ou déviant dépend de l'interaction et de la dynamique de ces variables, de la force morale du jeune et du type d'appui ou d'intervention que le jeune reçoit de sa famille, de ses amis et de la collectivité en général (McKay, 1994). Les variables prédictives peuvent être regroupées selon les cinq éléments de la vie des jeunes : l'individu (le soi), la famille, les pairs, l'école et la collectivité. Le tableau 2 présente les définitions opérationnelles des variables prédictives sous ces cinq rubriques (adapté de McKay, 1994).

Bien que les influences sociales à l'extérieur de la famille semblent être des facteurs contribuant dans une plus large mesure à la délinquance, les fonctionnalistes croient que la famille joue un rôle actif au niveau de la socialisation des jeunes vers des comportements déviants comme la violence, par ses pratiques de supervision et de discipline, ainsi que par des exemples et le renforcement de comportements antisociaux (Fagan et Wexler, 1987, p. 643). Ce processus d'interaction et son influence sur les problèmes de comportement ont fait l'objet de nombreux travaux de recherche. Les constatations faites démontrent que le type d'interaction à la maison est même plus important que la structure familiale (Cernkovich et Giordano, 1987). Les dimensions de l'interaction comprennent le contrôle et la supervision, le soutien de l'identité, l'attention et la confiance, la communication intime, la communication instrumentale, la désapprobation des pairs par les parents et les conflits.

Les effets des dimensions de l'interaction sont similaires peu importe le type de la structure familiale, qu'il s'agisse d'une famille nucléaire traditionnelle, d'une famille monoparentale dont le chef est la mère ou d'une famille reconstituée avec la mère et un beau-père (Cernkovich et Giordano, 1987). Ce résultat confirme les constatations faites par suite de travaux de recherche sur des foyers brisés et qui établit que le rapport direct entre les foyers brisés et la délinquance est minime (Voorhis et coll., 1988). Cependant, des facteurs comme l'éclatement de la famille, la criminalité ou l'alcoolisme des parents et la promiscuité ont une influence indirecte sur la déviance parce qu'ils viennent modifier le processus d'interaction familiale (Laub et Sampson, 1988). En outre, on a observé que le mode de supervision, les méthodes de discipline et l'attachement de la mère sont les prédicteurs les plus importants de la déviance grave et persistante (Laub et Sampson, 1988).

Tableau 2 : Définitions opérationnelles des variables prédictives.

VARIABLE	DÉFINITION
JEUNES	
Estime de soi	Se rapporte à l'évaluation qu'a un individu de sa valeur personnelle.
Extraversion	Le fait de prendre davantage de plaisir à ce qui se passe à l'extérieur de soi qu'à ses émotions ou à ses états d'esprit.
Créativité	Capacité de créer ou de faire quelque chose en se servant de son imagination d'une façon artistique.
Curiosité	Soif de savoir et tendance à poser des questions.
Distractivité	Se rapporte à l'incapacité d'un individu de se concentrer sur des tâches données.
Indépendance	Qualité ou état de l'être libre de l'autorité, du contrôle ou de l'influence des autres.
Comportement intelligent	Capacité de percevoir des rapports logiques et usage de ses connaissances pour résoudre des problèmes et réagir aux situations par des gestes appropriés.
Concentration sur la tâche	Capacité de se concentrer sur une tâche et de ne pas en être distrait jusqu'à son achèvement.
Considération	Tendance à faire attention de ne pas heurter les sentiments des autres ni de leur causer des problèmes.
Hostilité	Se rapporte à l'antagonisme et à l'inimitié exprimés par certains individus.
Dépendance	Recours à un autre pour un appui matériel ou émotif.
Introversion	Tendance à s'intéresser davantage à soi-même et à ses processus mentaux ou émotifs plutôt qu'aux événements externes.
Besoin de sensations	Se rapporte au besoin qu'ont les adolescents d'avoir des émotions et des sensations fortes et de relever des défis.
FAMILLE	
Pauvreté	Condition ou état de celui qui est pauvre; pénurie ou insuffisance dans l'approvisionnement de quelque chose.
Chômage	État de celui qui ne peut avoir d'emploi rémunéré.
Éducation déficiente	Parents dont l'éducation est minimale; habituellement sans diplôme d'études secondaires.
Situation socioéconomique	Prestige relatif de l'occupation du père, de la mère ou du tuteur.

Contrôle et supervision	Mesure dans laquelle les parents surveillent le comportement de leurs enfants.
Soutien de l'identité	Conviction que les parents respectent, acceptent et appuient le jeune pour ce qu'il est.
Attention et confiance	Degré d'intimité des rapports entre les parents et l'enfant.
Communication intime	Partage des pensées et des sentiments intimes.
Communication instrumentale	Se rapporte au partage d'idées et de sentiments qui portent sur les activités et les interactions quotidiennes.
Désapprobation des pairs	Évaluation négative des amis des adolescents par les parents.
Conflits	Mesure dans laquelle les parents et les adolescents ont des disputes ou des désaccords.
Structure familiale	Indique s'il s'agit d'un foyer intact (où les deux parents biologiques sont présents) ou d'un foyer brisé où l'un des parents ou les deux parents sont absents par suite d'un divorce, d'un décès, d'une désertion, d'une séparation ou d'un internement prolongé en établissement.
Satisfaction familiale	Bien-être et bonheur perçus avec la famille.
Stabilité familiale	Suppose une continuité relationnelle et une réduction des probabilités de séparation et de divorce.
Temps passé à échanger	Se rapporte au temps que les enfants et les parents passent ensemble en conversations de qualité.
Attitudes quant aux rôles sexuels	Attitudes d'un individu face aux rôles des hommes et des femmes dans la famille.
Volonté d'aider à la maison	Se rapporte à l'attitude des enfants en relation avec les tâches ménagères.
Méthode de discipline	Se rapporte aux pratiques de récompense et de punition des parents.
Attachement entre les parents et l'enfant	Se rapporte à l'expression d'une association étroite et à la formation de liens affectifs entre les parents et l'enfant et aux expressions d'admiration pour le parent.
Supervision de la mère	Mesure dans laquelle la mère assure une supervision appropriée ou satisfaisante, ou prend des dispositions pour que la supervision des activités de l'enfant à la maison et dans le voisinage soit appropriée.
Interaction avec le père et la mère	Se rapporte aux méthodes d'éducation des enfants de la structure familiale, aux conflits familiaux, à l'estime que chacun des parents porte à l'autre, à la supervision parentale et aux méthodes de discipline, à la chaleur des parents, à la confiance en soi, au rôle et à l'agressivité.
Mauvais traitements	Se rapporte aux mauvais traitements d'ordre verbal, émotif, physique et sexuel

	infligés à un enfant par les parents, les tuteurs, les frères et soeurs ou la famille étendue.
PAIRS	
Attachement à des pairs déviants	Mesure dans laquelle l'adolescent se sent près de ses pairs sur le plan émotif et les respecte.
Composition du groupe	Se rapporte à la proportion des éléments antisociaux et prosociaux dans le groupe de pairs.
Temps passé avec des pairs déviants	Quantité de contacts entre l'adolescent et des pairs délinquants.
Comportement des pairs	Mesure dans laquelle les pairs présentent un comportement qui peut favoriser la délinquance, imitent le comportement délinquant et renforcent la délinquance.
Situation des pairs	Perception de l'individu quant à sa position dans l'école à l'égard du degré de respect ou de popularité qu'on lui confère.
Contacts avec des décrocheurs	Association avec des individus qui ont décroché de l'école avant d'être diplômés ou d'avoir terminé un programme d'études.
Popularité perçue	Jugement que porte l'individu sur sa popularité et comparaison qu'il fait avec celle des autres.
Associés déviants	Activités et attitudes délinquantes des meilleurs amis de l'individu.
Contacts avec des pairs délinquants	Nombre des pairs délinquants dans le cercle d'amis immédiats de l'individu.
Importance des relations avec les pairs	Importance qu'accorde l'individu aux activités avec des pairs.
Loyauté envers les pairs	Sentiment d'engagement que l'individu ressent face à ses amis.
ÉCOLE	
Réussite scolaire	Moyenne à des tests de réussite cognitive en lecture, en vocabulaire et en mathématique et moyenne cumulative pondérée calculée dans les classes fréquentées par l'étudiant.
COLLECTIVITÉ	
Logement médiocre	Pénurie de logements adéquats et appropriés.
Secteur à criminalité élevée	Région où le nombre de crimes commis et de délinquants est, toute proportion gardée, élevé.
Secteur de surpeuplement	Nombre de personnes habitant sur une superficie d'un mille carré.

AMcCord (1991) a établi que la compétence de la mère et les attentes de la famille influençaient aussi la probabilité qu'il y ait ou non délinquance. Les interactions du père avec la famille auraient quelque peu moins d'importance. Cependant, « les pères qui ont à l'égard de leur femme une attitude de respect, qui ne sont pas excessivement agressifs ou qui, généralement, s'entendent bien avec leur femme constituent des modèles de comportement socialisé. Au contraire, les pères qui dénigrent leur femme, qui se disputent avec la famille et qui sont agressifs sont un modèle de comportement antisocial » (McCord, 1991, p. 412). Les interactions du père ont vraisemblablement une influence sur les attentes du jeune face au rôle qu'il est appelé à jouer, plus particulièrement à l'âge adulte (McCord, 1991). Plusieurs études des attitudes indiquent qu'une cohésion familiale accrue est perçue comme une conséquence bénéfique des temps libres et des activités de plein air partagés (West, 1986). Orthner et Mancini (1990) ont décrit des bienfaits précis découlant d'activités de loisirs qui semblent contribuer à l'interaction et à la cohésion familiale et les ont classés en trois grandes catégories : satisfaction familiale, interaction conjugale et stabilité familiale.

On a démontré que l'association avec les pairs est un prédicteur important des problèmes futurs des jeunes (Warr, 1993; Agnew, 1991; Brown et coll., 1992). Des études ont démontré qu'il existe une corrélation positive entre l'attachement aux pairs, le temps passé avec les pairs et la mesure dans laquelle les pairs s'engagent dans un comportement déviant, et la force de l'association avec les pairs comme indicateur de délinquance (Agnew, 1991). Warr (1993) a indiqué que les caractéristiques des rapports avec les pairs changent de façon marquée entre l'âge de 11 ans et de 21 ans, reflétant la tendance du crime délinquant même. En effet, lorsque des mesures de l'influence des pairs ont été contrôlées, les effets de l'âge sur la délinquance avouée devenaient, pour la plupart des cas, insignifiants (Warr, 1993, p. 17). En outre, la participation avouée à des actes criminels avec des amis et la fréquence avec laquelle les amis ont participé à ces actes ont un rapport étroit avec la condamnation criminelle à l'âge adulte. Ceci illustre l'importance de l'association avec les pairs à l'égard de la criminalité des jeunes (Brown et coll., 1992).

Un rapport a toujours été constaté entre les déficits au niveau des aptitudes scolaires et la déviance. On sait aussi que les jeunes à risque ne sont pas aussi diligents dans l'exécution de leurs travaux scolaires, ce qui vient ensuite compromettre leur réussite scolaire (Dishion et coll., 1984). Polk et coll. (1974) ont indiqué que 54 % des garçons de deuxième année du secondaire dont la moyenne était inférieure à « C » avaient eu au moins un contact avec la police, étayé par des documents officiels, comparativement à 25 % des étudiants dont la moyenne était supérieure à « C ». Wolfgang et coll. (1972) a établi, preuves à l'appui, un rapport longitudinal entre de mauvais résultats scolaires et une délinquance subséquente. Berman et Siegal (1976) ont constaté que plus de la moitié des 47 délinquants de leur échantillon étaient aussi classés dans la catégorie des élèves ayant des problèmes d'apprentissage. Les déficits au niveau de la lecture ont aussi été associés avec des troubles de comportement (Rutter, 1979).

En plus des variables présentées au tableau 2, d'autres prédicteurs qui ne sont habituellement pas associés au terme « à risque » incluent une liste grandissante de facteurs liés à la santé. Par exemple, du point de vue de la santé (et de l'estime de soi), l'obésité et une image mauvaise ou

fausse de son corps sont des facteurs qui, de toute évidence, peuvent exposer les jeunes à des risques. En outre, le tabagisme, la pression sanguine, le niveau d'activité et la cholestérolémie sont les facteurs de risque primaire liés aux maladies cardiaques, principale cause de décès en Amérique du Nord. Par conséquent, du point de vue de la santé, ces facteurs doivent aussi être considérés comme des prédicteurs qui exposent les jeunes à des risque.

Fait intéressant à noter, beaucoup des variables prédictives associées à des comportements qui exposent les jeunes à des risques sont aussi liées aux habitudes relatives à l'activité physique. Par exemple, les facteurs déterminants liés à de faibles niveaux d'activité physique comprennent le tabagisme, le travail de col bleu, une situation socioéconomique moins élevée, une scolarité inférieure, moins d'appui familial, l'isolement social, la dépression, l'obésité et un appui insuffisant des pairs (Dishman, 1990; Dishman et Sallis, 1994). Ce rapport entre les prédicteurs de comportements à risque et les facteurs déterminants de l'activité physique fournissent une preuve indirecte de l'existence d'un rapport entre l'inactivité physique et les comportements qui exposent les jeunes à des risques.

3.4 SITUATION ACTUELLE

3.41 Ampleur du problème

Les jeunes constituent une proportion considérable de la population canadienne. En 1991, il y avait 1,9 million de jeunes entre 15 et 19 ans, soit 6,8 % de la population canadienne (Lindsay et coll., 1994). L'augmentation des cas signalés de décrochage scolaire, de consommation abusive d'alcool et d'autres drogues, de suicide, de clochardise, d'activité sexuelle risquée (grossesse, prostitution, SIDA), de criminalité et de comportement sédentaire sont des indicateurs de l'ampleur actuelle du problème des jeunes à risque et de la société dans son ensemble.

Criminalité

L'un des indicateurs les plus couramment utilisés du problème des jeunes à risque concerne les statistiques sur l'incarcération. En 1992-1993, 76 911 jeunes au total ont été trouvés coupables de délits par les tribunaux de la jeunesse (Leonard, 1993). Ces jeunes ont été en majorité mis en probation (30 764) tandis que le reste a dû purgé des sentences en milieu ouvert (13 075) ou en milieu fermé (10 768), exécuter des travaux communautaires (9 998), payer des amendes (5 384) ou subir « d'autres » traitements (3 846). Par « autre » traitement, on entend la détention pour traitement, le dédommagement, les interdits, la saisie, la confiscation et toute autre disposition comme des essais, des excuses et des programmes de counseling (Statistique Canada, 1992a). Des 76 911 jeunes, 3 076 ont reçu une absolution inconditionnelle, tandis que 71 autres ont été transférés à un tribunal pour adultes. Environ huit cas sur dix concernaient des garçons et la moitié des cas devant le tribunal concernait des jeunes de 16 et 17 ans. La plupart des cas portaient sur des vols de moins de 1 000 $ (19 %), des entrées avec effraction (15 %), des défauts de comparution (9 %), des voies de fait mineures (9 %) et des délits aux termes de la *Loi sur les jeunes contrevenants* (8 %) (Leonard, 1993, p. 1). Des 76 911 jeunes reconnus coupables, 13 429 ont été condamnés pour des infractions avec violence, soit une augmentation de 9 % par rapport aux statistiques de 1991-1992. Le coût que représente l'incarcération des

jeunes met en valeur l'importance de la question des jeunes à risque. Selon une évaluation des coûts de l'incarcération des jeunes effectuée en 1991-1992, les 22 298 jeunes incarcérés en milieu fermé et ouvert coûtaient chacun 100 000 $ par année (ministère de la Justice, 1993). Le coût des services de justice criminelle s'élevait à 7,7 milliards de dollars en 1990 (ministère de la Justice, 1993).

Bien que les statistiques sur la criminalité soient l'indicateur le plus couramment utilisé, l'ampleur du problème des jeunes à risque est, de fait, beaucoup plus considérable que ne l'indiquent les données sur l'incarcération parce qu'il faut inclure les institutions autres que celles du système correctionnel juvénile dans la comptabilisation du nombre des jeunes en difficulté (McKay, 1994). Par exemple, Lerman (1991) a fait remarquer que les jeunes qui contreviennent à des lois locales et provinciales font l'objet d'interventions de la part des services de santé mentale, des services d'aide à l'enfance et des services de traitement de l'alcoolisme et des toxicomanies, en plus du système correctionnel juvénile. Il faut aussi tenir compte du décrochage scolaire, de la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues, des suicides, de la clochardise, de l'appartenance à des bandes de jeunes, du comportement sexuel et des statistiques sur l'état de santé pour bien comprendre l'ampleur du problème des jeunes à risque.

Décrochage scolaire

Le taux national moyen de décrochage dans les écoles secondaires pour 1988-1989 était de 34,7 % (Lafleur, 1992). C'est au Québec que le taux de décrochage était le plus élevé (37,1 %) tandis que le Nouveau-Brunswick affichait le taux de décrochage le plus bas (20,8 %). Les coûts que représente pour la société le décrochage des 137 000 jeunes qui auraient dû être diplômés en 1989 s'établissaient à plus de 4 milliards de dollars, en dollars actuels, pour la durée de leur vie professionnelle (McCrossin, 1993, p. 20). Il s'agit en l'occurrence de 2,7 milliards de dollars qui sont le fait des décrocheurs eux-mêmes (revenu après impôt inférieur et perte d'avantages non commerciaux dont les diplômés profitent) et de 1,3 milliard de dollars pour le reste de la société par suite d'un manque à gagner fiscal, de frais administratifs supplémentaires liés aux programmes de lutte contre la criminalité et de bien-être social et des coûts entraînés par une diminution de la cohésion sociale et de la participation aux questions politiques et par des réalisations scolaires inférieures chez les enfants (Lafleur, 1992). En outre, le revenu à vie estimatif d'un Canadien diplômé d'une école secondaire en 1989 est de 888 000 $, c'est-à-dire 76 000 $ de plus que le revenu estimatif d'un homme qui a décroché et qui n'a pas été diplômé (812 000 $). Les femmes diplômées feront 63 000 $ de plus que les non-diplômées, c'est-à-dire 448 000 $ plutôt que 385 000 $ (Lafleur, 1992).

Le taux d'inscription à l'école des jeunes entre 15 et 19 ans en 1991-1992 était de 63,3 %, ce qui signifie qu'environ 703 000 jeunes de ce groupe d'âge ne fréquentaient pas l'école (Lindsay et coll., 1994). En outre, quelque 191 000 jeunes entre 15 et 24 ans n'étaient ni sur le marché du travail, ni à l'école en 1992 (Sunter, 1993). De ce nombre, 138 000 jeunes sont des femmes et 53 000 sont des hommes, ce qui représente 5 % de la population totale chez les jeunes. Sunter (1993) fait aussi remarquer que plus de la moitié de ces femmes et près de la moitié des hommes n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Les trois sources de revenu pour ces jeunes sont

l'assistance sociale (42 %), les allocations familiales (26 %) et l'assurance-chômage ou les prestations pour accident du travail (16 %). Près de la moitié (81 000) des jeunes qui ne sont ni étudiants ni travailleurs ont indiqué que le revenu familial pour 1992 s'établissait à moins de 15 000 $ (Sunter, 1993).

Suicide

En 1991, le suicide était la deuxième cause de décès chez les jeunes entre 15 et 19 ans, après les accidents (Lindsay et coll., 1994). On soupçonne cependant que le nombre réel de suicides pourrait être supérieur de 50 % aux chiffres officiels puisque certaines des morts accidentelles pourraient être de fait des suicides délibérés (Armstrong, 1987). En outre, d'après l'Association canadienne pour la santé mentale, pour chaque suicide réussi, entre 50 et 100 jeunes ont fait des tentatives de suicide (McCrossin, 1993). Le groupe canadien chargé d'étudier le problème du suicide a indiqué que le suicide chez les jeunes avait augmenté de 300 % entre 1965 et 1987. Les statistiques nationales indiquent que c'est chez les jeunes âgés entre 20 et 29 ans qu'on compte le plus grand nombre de suicides (18,4 pour 100 000 jeunes) tandis que c'est chez les jeunes de 15 à 19 ans que le nombre est le moins élevé (13,8 pour 100 000 jeunes) (Lindsay et coll., 1994). Il y aurait lieu de faire remarquer que depuis les 30 dernières années, l'augmentation la plus forte du taux de suicide touche les hommes entre 15 et 19 ans (McCrossin, 1993). Les statistiques indiquent que les jeunes hommes sont plus susceptibles de se suicider que les jeunes femmes. En 1991, il y avait 23 suicides pour chaque tranche de 100 000 hommes entre 15 et 19 ans, comparativement à 4 pour chaque tranche de 100 000 femmes (Lindsay et coll., 1994). Bien que les taux de suicide chez les femmes soient considérablement inférieurs à celui chez les hommes, elles sont davantage susceptibles de tenter de se suicider. Tousignant et coll. (1988) croient que le ratio est de 2,7 femmes pour chaque homme chez les étudiants des écoles secondaires (McCrossin, 1993). Au total, 198 hommes et 51 femmes âgés de 15 à 19 ans se sont suicidés en 1992 (Statistique Canada, 1992b).

Au Canada, les taux de suicide sont particulièrement élevés chez les Autochtones, ce qui présente un intérêt et un problème particuliers (Beneteau, 1988). En 1986, les taux de suicide étaient de 56,3 et de 11,8 par tranche de 100 000 hommes et femmes autochtones respectivement, comparativement à 22,8 et à 6,4 pour l'ensemble de la population hommes et femmes. Les taux sont excessivement élevés chez les jeunes Autochtones, chez qui on comptait plus de 100 suicides par tranche de 100 000 hommes âgés de 15 à 29 ans en 1986 (McCrossin, 1993).

Activité sexuelle

La majorité des jeunes sont actifs sur le plan sexuel. D'après Santé et Bien-être social Canada, 60 % des garçons et 56 % des filles entre 15 et 19 ans en 1990 indiquaient qu'ils étaient actifs sur le plan sexuel (Lindsay et coll., 1994). Cependant, la plupart des jeunes (73 %) de cette catégorie d'âge engagés dans une activité sexuelle étaient monogames. Trois questions d'importance capitale pour les jeunes à risque à l'égard de l'activité sexuelle concernent les grossesses, la prostitution et les maladies transmises sexuellement, plus particulièrement le SIDA.

Lindsay et coll. (1994) indiquaient que le taux de fertilité chez les jeunes femmes est relativement faible quand on le compare à d'autres groupes d'âge. En 1991, on comptait 27 naissances vivantes pour chaque tranche de 1 000 femmes âgées de 15 à 19 ans, soit une augmentation par rapport au ratio de 23 par tranche de 1 000 femmes en 1987. Les femmes âgées de 18 et 19 ans comptent pour la majorité des grossesses chez les adolescentes (67 %). En outre, seulement 17 % de toutes les femmes entre 15 et 19 ans qui ont donné naissance à un enfant en 1991 étaient mariées (Lindsay et coll., 1994). Notons cependant que ces statistiques ne tiennent pas compte de toutes les grossesses chez les adolescentes; elles n'indiquent que les grossesses qui ont donné lieu à des naissances vivantes. Pour avoir un tableau complet, il faudrait comptabiliser les grossesses qui se sont terminées par un avortement, par une fausse-couche ou une mortinaissance.

En 1989, on comptait environ 40 000 grossesses chez les adolescentes au Canada (entre 15 et 19 ans), une diminution de 33 % par rapport à 1975 (Wadhera et Strachan, 1991). De ce nombre, 58 % (23 200) ont donné lieu à une naissance vivante, 36 % (14 400) ont débouché sur un avortement thérapeutique et 6 % (2 400) ont donné lieu à une mortinaissance ou à une fausse-couche. Ceci ne tient pas compte du nombre des avortements illégaux ou des avortements exécutés à l'étranger pendant l'année (Wadhera et Strachan, 1991).

La prostitution pose un problème plus grave dans les grandes villes canadiennes depuis le début des années 1980 où une croissance observable du nombre des prostituées visibles a été constatée (Wolff et Geissel, 1994). Si les jeunes âgés de 12 à 17 ans représentent une proportion faible des personnes accusées de prostitution (6 % en 1992), les chercheurs ont constaté que la décision de faire de la prostitution est prise à un jeune âge (Wolff et Geissel, 1993). Le Comité Bradley sur les infractions sexuelles contre les enfants et les jeunes a constaté que la moitié des prostitués interviewés en 1984 commençaient leur activité alors qu'ils ou elles avaient moins de 16 ans et que 96 % étaient devenus prostitués avant l'âge de 18 ans (Wolff et Geissel, 1994). Les facteurs qui ont conduit à la prostitution incluaient des expériences de mauvais traitements pendant l'enfance, l'espoir de gains financiers et un départ prématuré du foyer en raison de problèmes familiaux (Wolff et Geissel, 1993). Les jeunes qui s'engagent dans la prostitution courent plus de risques d'être victimes de violence et de mauvais traitements, de devenir toxicomanes et de contracter le SIDA ou d'autres maladies transmises sexuellement (MTS).

Au cours des dix dernières années, le SIDA est passé au premier plan des préoccupations des Canadiens en matière de santé. Étant donné le niveau relativement élevé de l'expérience des jeunes avec le sexe, l'alcool et les drogues, beaucoup croient que les jeunes risquent particulièrement de contracter le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) (McCrossin, 1993). En 1993, Santé et Bien-être social Canada signalait 28 cas de SIDA chez les jeunes de 15 à 19 ans. De ce nombre, 19 victimes étaient déjà décédées (Lindsay et coll., 1994). La majorité des cas de SIDA chez les jeunes concerne des hommes (25 cas sur 28). Bien que le nombre des cas de SIDA signalés chez les jeunes de 15 à 19 ans soit relativement faible, il est probable que beaucoup des cas de SIDA, plus nombreux chez les jeunes de 20 à 29 ans, sont le fait d'une infection pendant l'adolescence (McCrossin, 1993). En outre, le nombre des jeunes séropositifs qui n'ont pas été testés est inconnu.

La question des MTS a été éclipsée ces dernières années par le SIDA. Cependant, d'autres MTS, dont la chlamydia, l'herpès, la blennorragie, les verrues génitales, la syphilis et l'hépatite virale, sont beaucoup plus communes et affectent la santé et le bien-être d'un nombre beaucoup plus grand de jeunes. Non seulement les MTS affectent-elles la santé physique des jeunes à risque, mais la probabilité d'une transmission subséquente menace les pairs à risque qui leur sont intimes et ajoutent au stress émotif des jeunes porteurs de MTS.

Consommation abusive d'alcool et d'autres drogues

La consommation abusive d'alcool et d'autres drogues est un autre indicateur des problèmes auxquels font face les jeunes à risque. La consommation abusive d'alcool prévaut chez les jeunes de 15 à 19 ans, suivi par l'usage de drogues illicites et de médicaments prescrits (Lindsay et coll., 1994; Eliany, 1991). En outre, le tabagisme chez les jeunes pose un problème important en matière de santé publique.

Une enquête à l'échelle internationale révèle que, comparativement à huit pays européens, la consommation d'alcool chez les jeunes Canadiens se situe à peu près dans la moyenne. Huit pour cent des garçons canadiens de 11 ans et 4 % des filles canadiennes du même âge consomment des boissons alcoolisées au moins chaque semaine (King et Coles, 1992). La proportion passe à 14 et à 7 % pour les garçons et les filles de 13 ans respectivement et à 33 et à 18 % pour les jeunes de 15 ans. En 1991, 43 % des jeunes de 15 à 19 ans disaient consommer de l'alcool au moins une fois par mois (Lindsay et coll., 1994). Cependant, 74 % disaient avoir consommé de l'alcool l'année précédente (Eliany, 1991). Il s'agit là d'un pourcentage qui est proportionnellement plus faible que les autres groupes d'âge plus élevé, à l'exception des personnes de 65 ans et plus. Les hommes sont davantage susceptibles que les femmes de boire régulièrement, tandis que les jeunes Autochtones sont moins susceptibles que les jeunes en général de boire régulièrement (Lindsay et coll., 1994). En général, la consommation d'alcool est plus fréquente chez les Canadiens dont le salaire est élevé; cependant, lorsque des personnes des groupes de revenu plus faible boivent, ils ont tendance à consommer davantage que ceux des autres groupes de revenu (Eliany, 1991).

Le cannabis (marijuana, hachisch et huile de hachisch) est la drogue illégale la plus fréquemment consommée au Canada (Eliany, 1991). Il est considérablement plus populaire que la cocaïne, le crack, le LSD, les amphétamines ou l'héroïne. En 1989, 12,3 % des jeunes de 15 à 19 ans disaient avoir consommé du cannabis, suivant immédiatement le groupe des jeunes de 20 à 24 ans, qui en consomment dans une proportion de 18,4 %. Le niveau de consommation de cocaïne chez les jeunes était de 1,9 % (Eliany, 1991). Environ 25 % des jeunes de 15 ans disent avoir essayé des substances illégales au moins une fois (King et Coles, 1992). Comme c'est le cas pour la consommation d'alcool, les hommes sont davantage susceptibles que les femmes de faire usage de drogues illégales.

L'usage abusif de médicaments prescrits n'est pas aussi commun chez les jeunes. En 1989, 4,9 % des jeunes de 15 à 19 ans disaient avoir utilisé de la codéine, du Demerol ou de la morphine le mois avant l'enquête (Eliany, 1991).

Le nombre de délits liés à la consommation de drogues cités par les jeunes nous porte à croire que la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues est un problème important. Le nombre réel de jeunes accusés d'infractions relatives aux drogues en 1992 était de 3 445 (Lindsay et coll., 1994). Ce problème est davantage aigu quand on considère que la majorité des délits criminels sont commis par des personnes sous l'influence de la drogue. Certains consommateurs de drogues commettent des crimes pour obtenir l'argent qu'il leur faut pour acheter de la drogue et d'autres deviennent violents lorsqu'ils sont sous l'influence de drogues, ce qui conduit à des délits comme les voies de fait ou même le meurtre (Herscovitch, 1992).

Une autre question liée à la toxicomanie concerne la séropositivité et la consommation de drogues intraveineuses. Vingt pour cent de tous les consommateurs réguliers de drogues en 1988 disaient faire usage de drogues intraveineuses, dont plus de la moitié disaient partager des aiguilles (McCrossin, 1993). Le partage des aiguilles est une pratique courante chez environ la moitié des jeunes adolescents qui vivent dans la rue et des prostitués (McCrossin, 1993). Cette pratique expose grandement les jeunes au risque d'être infectés par le VIH et par d'autres maladies transmises par inoculation parentérale.

La consommation de substances améliorant la performance chez les jeunes est un problème relativement nouveau dans le domaine de la consommation abusive de drogues. L'admiration qu'on porte au sport en général et aux athlètes en particulier et la pression qui provient des pairs, des parents et des entraîneurs incitent parfois les jeunes athlètes à utiliser des substances censées améliorer la performance athlétique. Dans une enquête de 1993 commandée par le Centre canadien sur le dopage sportif (CCDS), on estimait que 83 000 jeunes entre 11 et 18 ans avaient fait usage de stéroïdes anabolisants au cours des 12 derniers mois (CCDS, 1993). Environ 265 000 jeunes Canadiens du même groupe d'âge utilisaient des anesthésiques pour mieux réussir dans les sports et 94 000 utilisaient des stimulants pour la même raison (CCDS, 1993). Une constatation surprenante a été faite au terme de cette étude : près de la moitié des jeunes utilisaient des stéroïdes anabolisants pour des raisons qui avaient à faire avec l'image qu'on a de son corps, et non en vue d'une performance athlétique supérieure. L'abus de drogues lié à l'image qu'on a de son corps et à l'estime de soi constitue un problème grave chez les jeunes. Non seulement les effets de l'usage de stéroïdes anabolisants sur la santé physique ont-ils été bien définis (VanHelder et coll., 1991), mais encore les changements psychologiques potentiels associés à l'usage de stéroïdes peuvent être profonds. Les changements psychologiques que l'on observe par suite de l'usage de stéroïdes anabolisants sont une agressivité accrue, une hostilité accrue, un comportement antisocial et de l'irritabilité (Bahrke et coll., 1990). De plus, le dopage sportif suppose des conséquences légales et éthiques. L'usage de substances pour améliorer le rendement sportif peut compromettre la santé physique, mentale, sociale et spirituelle des jeunes et, de toute évidence, les expose à des risques.

Bien que la majorité des jeunes qui consomment des stéroïdes anabolisants soient des garçons (3 à 6 % des jeunes de 11 à 18 ans), 1 à 2 % des femmes canadiennes interviewées utilisent aussi ces drogues (CCDS, 1993). En outre, les désordres de l'alimentation chez de nombreuses jeunes femmes font en sorte qu'elles s'exposent à des risques physiques sans compter les autres insécurités émotives.

Enfin, le tabagisme, bien qu'il soit légal, est un problème de santé de premier plan. D'après l'Enquête Campbell menée en 1988 sur le mieux-être des Canadiens et Canadiennes (Stephens et Craig, 1990), un cinquième des jeunes Canadiens de 15 à 19 ans sont des fumeurs réguliers. Ces chiffres correspondent de près aux constatations faites par Santé et Bien-être social Canada (Eliany et Courtemanche, 1992). Depuis les 15 dernières années, le nombre de fumeurs chez les jeunes diminue constamment (Eliany et Courtemanche, 1992); cependant, pour la première fois, il semble que davantage de femmes que d'hommes entre 15 et 19 ans fument la cigarette. Comparativement à d'autres pays industrialisés, la proportion des jeunes Canadiens qui fument n'est pas excessive (King et Coles, 1992). Cependant, le taux de tabagisme chez les jeunes Autochtones est considérablement plus élevé que pour l'ensemble des jeunes. En 1991, 16 % de tous les jeunes Canadiens fumaient régulièrement tandis que 40 % des jeunes Autochtones entre 15 et 19 ans fumaient (Statistique Canada, 1991). Le tabagisme est un problème grave de santé publique et les jeunes qui fument augmentent considérablement le risque de développer des maladies précoces (Bruess et Richardson, 1994). Un rapport négatif entre les habitudes de tabagisme et l'activité physique a aussi été relevé (Stephens et Craig, 1990).

Comme la consommation abusive de drogues peut agir au détriment du bien-être des jeunes Canadiens et de la société en général, l'essai ou l'usage régulier de drogues à des fins récréatives expose les jeunes à des risques.

Clochardise

Il est extrêmement difficile d'évaluer la population des jeunes « sans-abri ». Différentes études qualifient le groupe cible de fugueurs, d'enfants de la rue et de jeunes sans-abri si bien que toute estimation de la taille de cette population tient davantage de la devinette (Brannigan et Caputo, 1993). Au Canada, on estime qu'il y aurait 12 000 jeunes sans-abri dans la seule région de Toronto et qu'il y en aurait 150 000 au pays (Brannigan et Caputo, 1993). Bien que l'on n'ait pas d'estimation précise de cette population, les problèmes liés au fait de vivre « dans la rue » sont bien connus. Les jeunes sans-abri sont susceptibles de décrocher, de s'adonner à la prostitution, de participer à des actes criminels, de devenir toxicomanes ou alcooliques, de se suicider et de se joindre à des bandes de jeunes (Brannigan et Caputo, 1993).

Appartenance à des bandes de jeunes

Bien qu'on croie généralement que l'appartenance à des bandes de jeunes est à la hausse, très peu de données empiriques semblent confirmer cette opinion. Les difficultés liées à une définition de l'appartenance à une bande et à l'acquisition d'information valide de la part des jeunes à cet égard empêchent l'obtention d'information juste sur les tendances relatives à l'appartenance à des bandes de jeunes. Ce domaine particulier de l'étude des jeunes à risque exige davantage de travaux de recherche.

D'après certains rapports, le nombre des bandes de jeunes et la gravité de leurs méfaits sont à la hausse (Huff, 1990). Les garçons sont plus nombreux que les filles à appartenir à des bandes dans une proportion d'environ 20 à 1. La taille de la bande semble varier selon la densité de la population des jeunes dans un secteur géographique donné, la nature des activités des bandes,

les pressions de la police, la saison de l'année, les efforts de recrutement des bandes et l'activité des organismes intéressés (Huff, 1990).

Sédentarité

Les enfants et les jeunes ont besoin de 30 minutes d'activité physique par jour pour améliorer leur condition physique et leur santé; pourtant, 90 % des jeunes Canadiens font moins d'activité physique (Association canadienne pour la santé, l'éducation physique et le loisir (ACSEPL), 1992). Les jeunes Canadiens passent de 20 à 26 heures par semaine devant la télévision (Russell et coll., 1992). Environ 20 % des garçons et des filles canadiens de 15 à 19 ans sont considérés comme obèses (Stephens et Craig, 1990), et les tendances indiquent que les jeunes sont de plus en plus gras (Pate et Shephard, 1989). Ces statistiques évoquent le piètre état physique des jeunes Canadiens. Parce que les possibilités de loisirs diminuent au fur et à mesure que la condition physique baisse, et en raison du rapport positif clair entre l'activité physique et la santé (Bouchard et coll., 1994), ces statistiques nous portent à croire que de nombreux jeunes sont sans doute en train de compromettre leur santé physique et de limiter leurs expériences en matière de loisirs.

Une activité physique régulière accrue est associée à une réduction du risque de tabagisme, d'obésité, de maladie cardiaque, de cancer du côlon, d'hypertension, du diabète de type II, d'ostéoporose, de dépression, d'angoisse et de lombalgie tout en accélérant le rétablissement après une blessure ou une intervention chirurgicale (Bouchard et coll., 1994). À l'inverse, la sédentarité est liée à un accroissement du risque de maladie précoce. Du point de vue de la santé, l'inactivité doit être considérée comme un facteur de risque pour les jeunes.

3.42 Sommaire des tendances et des statistiques

Les récentes tendances et statistiques **encourageantes** liées au bien-être des jeunes Canadiens à risque sont les suivantes :

- Pendant la période de 1989-1990, la proportion des jeunes de 11 à 17 ans qui consommaient de l'alcool régulièrement (une fois par mois ou plus) passait de 23 à 14 % (Santé et Bien-être social Canada, 1991).

- En 1987, 18 % des jeunes Canadiens de 12 à 17 ans disaient fumer chaque jour; en 1990, cette proportion chutait à environ 14 % (Santé et Bien-être social Canada, 1991).

- Entre 1987 et 1990, la proportion des jeunes Canadiens qui disaient fumer de la marijuana passait de 8 à 2 % (Santé et Bien-être social Canada, 1991).

- Entre 1988 et 1990, la proportion des jeunes de 16 à 24 ans qui disaient conduire après avoir bu au moins un verre de boisson alcoolisée est passée de 18 à 12 %.

- En 1989, on comptait environ 40 000 grossesses chez les adolescentes au Canada (entre 15 et 19 ans), soit une diminution de 33 % par rapport à 1975 (Wadhera et Strachan, 1991).

Les récentes tendances et statistiques **décourageantes** liées au bien-être des jeunes Canadiens à risque sont les suivantes :

- En 1992-1993, 76 911 jeunes au total étaient reconnus coupables d'infractions par les tribunaux de la jeunesse (Leonard, 1993).

- Les coûts que représentait pour la société le décrochage de 137 000 jeunes qui auraient dû être diplômés en 1989 s'établissaient à plus de 4 milliards de dollars, en dollars actuels, pour la durée de leur vie professionnelle (McCrossin, 1993).

- On estime à 191 000 le nombre des jeunes de 15 à 24 ans qui n'étaient ni sur le marché du travail, ni à l'école en 1992 (Sunter, 1993).

- Le groupe canadien chargé d'étudier le problème du suicide a indiqué que le suicide chez les jeunes avait augmenté de 300 % entre 1965 et 1987.

- Au cours des 30 dernières années, l'augmentation la plus forte du taux de suicide touche les garçons de 15 à 19 ans (McCrossin, 1993).

- En 1986, le taux de suicide était de 56,3 et de 11,8 par tranche de 100 000 Autochtones hommes et femmes respectivement tandis qu'il était de 22,8 et de 6,4 pour l'ensemble des jeunes garçons et filles.

- Seulement 17 % de toutes les filles âgées de 15 à 19 ans qui ont donné naissance à un enfant en 1991 étaient mariées (Lindsay et coll., 1994).

- En 1989, on comptait environ 40 000 grossesses chez les adolescentes au Canada (Wadhera et Strachan, 1991).

- Le Comité Bradley sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes a constaté que la moitié des prostitués interviewés en 1984 avaient commencé à se livrer à la prostitution alors qu'ils ou elles étaient âgés de moins de 16 ans et que 96 % étaient devenus prostitués avant l'âge de 18 ans (Wolff et Giessel, 1994).

- Environ 25 % des jeunes de 15 ans disent avoir essayé des substances illégales au moins une fois (King et Coles, 1992).

- Le nombre réel de jeunes accusés d'infractions relatives aux drogues en 1992 étaient de 3 445 (Lindsay et coll., 1994).

- On estime à 83 000 le nombre des jeunes Canadiens de 11 à 18 ans à avoir utilisé des stéroïdes anabolisants au cours de l'année précédente (CCDS, 1993).

- D'après l'Enquête Campbell sur le mieux-être des Canadiens et des Canadiennes, qui a été menée en 1988, un cinquième des jeunes Canadiens âgés de 15 à 19 ans sont des fumeurs réguliers (Stephens et Craig, 1990).

- Au Canada, on estime que le nombre des jeunes sans-abri serait de 12 000 dans la seule région de Toronto et de 150 000 pour l'ensemble du pays (Brannigan et Caputo, 1993).

- Le nombre des bandes de jeunes et la gravité de leurs méfaits sont à la hausse (Huff, 1990).

- D'après l'Enquête longitudinale Campbell sur le mieux-être des Canadiens et des Canadiennes, 27 % des garçons et 43 % des filles âgés de 15 à 19 ans courent un risque accru pour la santé en raison d'une proportion excessive de tissu adipeux (Stephens et Craig, 1990).

- En général, une proportion accrue de Canadiens disait être active (plus de trois kilocalories par kilogramme par jour) en 1988 comparativement à 1981. Le seul segment de la population où il y a baisse du niveau d'activité physique est le groupe constitué par les adolescentes (Stephens et Craig, 1990).

- Les enfants et les jeunes ont besoin de 30 minutes d'activité par jour pour améliorer leur condition physique et leur santé; pourtant, 90 % des enfants canadiens font moins d'exercice (ACSEPL, 1992).

- Les jeunes Canadiens passent de 20 à 26 heures par semaine devant la télévision (Russell et coll., 1992).

3.43 Politiques et programmes gouvernementaux

Programmes fédéraux pour les jeunes à risque

Les problèmes auxquels les jeunes font face font l'objet d'une attention particulière du gouvernement fédéral canadien depuis 15 ans. Ce souci se traduit par de nombreux programmes à l'intention des enfants et des jeunes qui ont été lancés par le gouvernement fédéral pendant cette période. Par exemple, la *Commission sur l'Année internationale de l'enfant* de 1979 a fait la promotion des droits et du bien-être des enfants. En janvier 1985, le ministre d'État à la Jeunesse lançait l'Année internationale de la jeunesse, conçue pour encourager l'intégration des intérêts et des préoccupations des jeunes dans la société et pour souligner leur contribution à cette même société.

L'intérêt que porte le grand public aux problèmes auxquels doivent faire face les jeunes a donné lieu à un certain nombre d'études au Canada. Par exemple, en 1982, le gouvernement fédéral a créé le Programme d'information sur les mauvais traitements infligés aux enfants (connu plus tard sous le nom de Centre national d'information sur la violence dans la famille). Cette étude nationale a débouché sur 52 recommandations à l'égard des mauvais traitements que subissent les enfants et de la prostitution des jeunes, dont beaucoup ont été intégrés au projet de loi C-15. En 1984, Robin Badgley a présenté une étude sur les jeunes victimes d'agressions sexuelles, intitulée *Rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes*. De plus, le Comité spécial sur la pornographie et la prostitution de Paul Fraser (1985) déposait des recommandations à l'égard de la nécessité de protéger les enfants et les jeunes de l'exploitation sexuelle. En décembre 1985, le *Projet de recherche sur les enfants disparus* était lancé dans le cadre du programme du Solliciteur général du Canada à l'égard des enfants portés disparus. Ce projet de recherche a été conçu pour sensibiliser le grand public aux problèmes des enfants disparus tout en fournissant à la police et aux organismes sociaux de l'information qui peut les aider à établir des stratégies opérationnelles efficaces.

En août 1987, un conseiller spécial auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Rix Roger, était nommé et chargé de préparer un rapport sur l'orientation à long terme des programmes fédéraux à l'égard des mauvais traitements sexuels infligés aux enfants, dont des indications sur leur mise en oeuvre et leur coordination. Le rapport du conseiller spécial a été déposé en juin 1990 et contenait plus de 70 recommandations qui, toutes, reconnaissaient l'importance des enfants canadiens et mettaient l'accent sur les mesures à prendre pour protéger les enfants et leurs droits (Rogers, 1990).

La réceptivité du gouvernement fédéral s'est manifestée dans beaucoup d'autres domaines. On a élaboré un bon nombre de politiques à l'égard de la violence contre les femmes et les enfants, du cycle de la violence familiale, de la disponibilité de logements abordables, de la pauvreté des

enfants et des difficultés des enfants autochtones et immigrants, pour ne nommer que ces domaines.

En 1991, le ministre d'État à la Jeunesse, inquiet du décrochage scolaire précoce, a lancé un programme national intitulé *L'école avant tout* pour lequel 296 millions de dollars ont été engagés sur une période de cinq ans afin de contrer le phénomène du décrochage scolaire dont le taux national atteint les 30 % (ministre d'État à la Jeunesse, 1991).

Un certain nombre d'initiatives au Canada au cours des dix dernières années ont eu un impact significatif sur les expériences des enfants et des jeunes. L'adoption de la *Charte des droits et libertés*, par exemple, inclut le droit de l'enfant dans la constitution canadienne. En outre, des changements au système judiciaire pour les jeunes ont fondamentalement modifié la façon dont les jeunes en difficulté avec la loi sont traités. Ces projets à l'échelle nationale ont été complétés par des initiatives locales et régionales afin de traiter avec plus d'efficacité les problèmes auxquels font face les jeunes. Ces initiatives comprennent des programmes éducatifs et des efforts pour améliorer la prestation des services à la jeunesse. Dans le domaine de la justice criminelle, cela se traduit par des programmes de prévention du crime, des stratégies de patrouille pédestre de quartiers et l'élaboration et la mise en oeuvre de méthodes d'application de la loi efficaces.

Programmes provinciaux pour les jeunes à risque

Terre-Neuve

* La Division des services à la jeunesse du ministère de l'Éducation se charge des questions et des préoccupations des jeunes. Elle offre des programmes et des services qui encouragent le leadership et le sens civique des jeunes de Terre-Neuve et du Labrador.

* Il existe de nombreux programmes présentement en cours qui portent sur les questions intéressant les jeunes. Citons, par exemple, le chômage chez les jeunes, la prévention de la violence, la sensibilisation face au SIDA, les mauvais traitements infligés aux enfants et l'éducation. Il n'existe aucun organisme de coordination des politiques du gouvernement pour se charger de cette question. C'est pourquoi la province n'a pas entrepris de rapport pour déterminer les besoins globaux des jeunes à Terre-Neuve et au Labrador.

Nouvelle-Écosse

* Le Secrétariat à la jeunesse de la Nouvelle-Écosse a été créé en juin 1990 pour servir de point central à l'élaboration de mesures efficaces que le gouvernement pourrait prendre face aux besoins et aux aspirations des jeunes. La *Youth Secretariat Act*, ou Loi sur le Secrétariat à la jeunesse, qui lui donne un statut juridique, reconnaissait que les besoins divers des jeunes Néo-écossais entre 15 et 24 ans visaient le mandat d'un certain nombre

de ministères. Les loisirs ont été reconnus comme l'une des préoccupations de ce groupe d'âge.

* *Youth in the '90s*, rapport commandé par le Secrétariat, offre un point de départ pour mobiliser et coordonner les ressources en vue de traiter avec efficacité les besoins des jeunes. Le rapport croit que les jeunes doivent être consultés directement au sujet de leurs préoccupations. Il souligne que le taux de bénévolat chez les jeunes Néo-écossais est l'un des plus élevés au Canada. En outre, le rapport indique que les élèves de la dixième année sont ceux dont le taux de participation aux cours d'éducation physique est le plus bas au Canada. Outre ces deux questions, très peu a été mentionné dans le rapport au sujet des questions liées aux loisirs en Nouvelle-Écosse. Le Secrétariat entend mettre à jour son rapport tous les cinq ans.

* Un autre rapport, intitulé *Juvenile Justice and Youth Crime in Nova Scotia*, indique qu'on espère simplement que des débats éclairés et réfléchis déboucheront sur la création d'un système qui protègera tant les intérêts de la société que les besoins des jeunes. C'est aux spécialistes des loisirs qu'il reviendra de s'assurer qu'ils participent à ce débat.

* Le Secrétariat à la jeunesse de la Nouvelle-Écosse, comité du Cabinet composé de huit ministres dont les ministères s'occupent de questions qui intéressent la jeunesse, n'a pas encore donné d'orientation précise sur les jeunes à risque ni sur la nécessité de programmes de loisirs particuliers pour ces derniers.

* En novembre 1994, les séances de planification pour la mise en oeuvre du rapport sur la jeunesse mettait de l'avant des stratégies et des mesures précises qui seront adoptées dans un avenir rapproché. Des comités de spécialistes sur l'enfant, l'adolescent et la famille dans chacun des cinq secteurs désignés de la province se pencheront sur les questions soulevées dans le rapport sur la jeunesse. Du personnel sera engagé par la Santé et les Services communautaires et par le ministère de l'Éducation pour veiller à la mise en oeuvre. On croit qu'un rapport de travail étroit sera établi entre la Division des loisirs et les responsables de la mise en oeuvre.

Île-du-Prince-Édouard

* À l'Île-du-Prince-Édouard, l'intérêt porté aux enfants a atteint un sommet à la fin des années 80. En effet, c'est à cette époque que certains organismes ont pris l'initiative de sensibiliser le grand public à l'égard des lacunes criantes au niveau de l'intervention de la province face aux besoins des jeunes. En février 1989, le président du Conseil de formulation des politiques du Cabinet a annoncé publiquement qu'un examen des services à l'intention des adolescents serait effectué. Cet examen devait porter sur les besoins des adolescents, sur la gamme et le type des services nécessaires et sur ceux qui sont déjà offerts, ainsi que sur les obstacles aux services ou les lacunes au niveau des services.

* *Youth on Prince Island: An Investment in Our Future* est un rapport du gouvernement qui se penche sur la population adolescente et qui fait le point sur la situation actuelle. Il recense des questions critiques et urgentes et recommande des orientations possibles. Pour ce qui est des loisirs, le rapport a conclu que la province possédait déjà un certain nombre de très bons programmes à l'intention des jeunes; cependant, les jeunes à risque élevés hésitent à participer à des programmes de loisirs. Les spécialistes de la planification des loisirs doivent explorer de nouvelles façons de faire participer les adolescents à risque élevé à des activités récréatives conçues pour rehausser l'estime de soi, la confiance et un sens approprié du risque. Le rapport a recommandé que les spécialistes de la planification des loisirs au sein des programmes du gouvernement et des programmes communautaires s'assurent que les besoins des adolescents à risque élevé en matière de loisirs sont incorporés aux programmes ou aux stratégies communautaires en matière de loisirs. Une série de tribunes sur la jeunesse a fait suite au rapport dans l'optique de répertorier, d'examiner et de hiérarchiser les questions qui conduisent à des problèmes pour les jeunes à l'Île-du-Prince-Édouard, et de discuter des solutions possibles.

* En juillet 1990, le poste de directeur de la politique de la jeunesse au sein du ministère de la Santé et des Services sociaux a été créé en partie pour faire suite au rapport sur la jeunesse et aux tribunes sur la jeunesse. Par conséquent, en novembre 1990, le processus de la réforme gouvernementale a pris la responsabilité de la *Youth Review Initiative*, qui a élargi son mandat pour comprendre non seulement les jeunes mais aussi les enfants.

* En juin 1994, un rapport a été préparé à l'intention des Services communautaires et correctionnels et du Comité consultatif sur la sécurité communautaire et la prévention du crime : *Strategies for Safer Communities in Prince Edward Island*. D'après ce rapport, les collectivités constituent le lieu privilégié d'intervention et les personnes les plus touchées par le problème de la sécurité communautaire devraient faire partie de la solution. On espère que les services locaux de loisirs seront l'un des partenaires dans l'optique d'une sécurité accrue des collectivités.

* *Children, Youth, and Their Communities: A New Approach*, rapport émanant de la Children and Youth Program Review Initiative, a été déposé devant le comité du Cabinet sur la réforme gouvernementale en février 1992. Dans le rapport, 21 recommandations posent les jalons du réaménagement des services aux enfants et à la jeunesse. Un plan en cours d'élaboration prévoit une phase de mise en oeuvre de cinq à dix ans. Il y a deux recommandations qui pourraient avoir un effet sur les services de loisirs à la jeunesse. La première consiste à amalgamer tous les services visant principalement les enfants, les jeunes et leur famille par l'intermédiaire d'un seul ministère. En outre, pour que les jeunes aient voix au chapitre, il a été recommandé que des représentants des jeunes puissent agir à titre de membres de tous les conseils et organismes de services qui ont un impact direct sur la vie des jeunes et qui sont en tout ou en partie financés par le trésor public.

Nouveau-Brunswick

* En novembre 1988, le ministre d'État à la Jeunesse du gouvernement fédéral et le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Formation du Nouveau-Brunswick signaient l'*Entente sur la stratégie d'emploi des jeunes*, premier de deux projets pilotes à l'échelle nationale. Cette stratégie vise à faciliter la transition des jeunes sur le marché du travail. La question des loisirs pour les jeunes n'est pas traitée dans cette stratégie.

* En décembre 1989, le Comité des politiques et des priorités du Cabinet a chargé la Division des services à la famille et des services communautaires du ministère de la Santé et des Services communautaires de mener une étude pour déterminer les besoins en matière de services des jeunes de 16 à 19 ans et de proposer des stratégies pour mieux répondre à leurs besoins. Le Rapport du Comité interministériel visant à déterminer les besoins en matière de services des jeunes à risque au Nouveau-Brunswick compte 22 recommandations et a été déposé devant le Comité des politiques et des priorités en avril 1991. Pour ce qui est des loisirs, le rapport recommandait que le ministère de la Santé et des Services communautaires lance sans tarder une tribune régionale de consultations et que les spécialistes de la planification des loisirs et les autres personnes ou organismes intéressés fassent partie du processus.

* Le Conseil de la jeunesse du Nouveau-Brunswick a été créé en 1987 à titre de conseil consultatif auprès du gouvernement et du grand public sur les questions qui intéressent les jeunes. Ce groupe a lancé une consultation de six mois auprès des jeunes et des organismes qui desservent les jeunes partout dans la province. *Perspectives jeunesse 91, rapport sur la tournée provinciale* a formulé une série de recommandations censées traiter des nombreuses préoccupations soulevées pendant le processus de consultation. Pour ce qui est des loisirs, le rapport recommande que le gouvernement provincial s'assure d'établir des maisons de la jeunesse, dirigées par des jeunes, pour les collectivités de la province et que les municipalités embauchent des coordonnateurs de programmes pour les jeunes pour gérer des services exhaustifs aux jeunes et contribuer à l'élaboration de programmes pour et par les jeunes.

* En janvier 1992, à la suite de la formation du Comité interministériel sur les services à la jeunesse, un document de travail sur les services à la jeunesse a été distribué à l'échelle du gouvernement. Le document avait pour objectif de servir de base pour les programmes pour les jeunes mis en oeuvre par des ministères provinciaux. Ce document aidera le ministre d'État à la Jeunesse à établir les priorités pour les services actuels et futurs aux jeunes. Le Comité interministériel commencera l'élaboration d'une stratégie provinciale pour la jeunesse au début de 1995. De plus, la province vient de créer le Secrétariat à la famille qui est présentement en train d'élaborer son mandat. Le ministère provincial responsable des loisirs siège à ces deux comités.

Québec

* Le gouvernement du Québec possède un *Conseil permanent de la jeunesse* qui a été créé en 1988. Ce conseil, constitué de jeunes seulement, agit à titre consultatif auprès du premier ministre sur toutes les questions qui intéressent les jeunes.

* Le Secrétariat à la jeunesse du Québec qui a été créé en 1983 est un organisme de coordination centrale du gouvernement. Son mandat consiste à planifier et à élaborer des politiques gouvernementales pour la jeunesse. Le Secrétariat est chargé de s'assurer que les objectifs gouvernementaux pour la jeunesse sont respectés. Il analyse aussi les lois, les règlements et les politiques qui touchent aux jeunes et donne des conseils à cet égard.

* C'est le *ministère des Affaires municipales* qui est responsable de la prestation et de la mise en oeuvre des services de sport et de loisirs au Québec. Le *ministère de la Santé et des Services sociaux* offre des services sociaux aux Québécois, dont des services aux jeunes à risque, et appuie les organismes de jeunes qui font la promotion des loisirs, comme les haltes-accueil pour jeunes.

* En 1992, le Secrétariat à la jeunesse publiait un rapport intitulé *La jeunesse québécoise - Faits et chiffres (15-29 ans)*. Le rapport faisait le point sur la situation actuelle des jeunes au Québec. Sur la question des loisirs, le rapport indiquait qu'une étude était menée par le ministère responsable des loisirs, le *ministère des Loisirs, de la Chasse et de la Pêche*, qui relatait que les jeunes entre 18 et 25 ans démontraient peu d'intérêt pour les activités récréatives organisées par des adultes, mais préféraient pouvoir organiser leurs propres activités récréatives. Le rapport précise que la majorité des jeunes ne croient pas que les programmes de loisirs municipaux répondent à leurs besoins.

* En 1991-1992, trois grandes études sur la jeunesse ont été publiées au Québec : *Un Québec fou de ses enfants*, *La protection sur mesure, un projet collectif* et *La Protection de la Jeunesse, plus qu'une loi*. Le gouvernement a établi un plan d'action « Le Plan d'action Jeunesse » comme suivi à ces trois rapports. La mise en oeuvre du plan d'action est la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux, y compris des recommandations qui portent sur les loisirs.

* Depuis 1992, un certain nombre de comités ministériels ont rédigé des rapports sur les problèmes auxquels font face les jeunes au Québec, notamment sur la criminalité et la violence chez les jeunes et sur la tension qui existe entre les adolescents et les jeunes adultes.

Ontario

* Il n'existe aucun ministère ni aucun secrétariat de coordination qui se charge exclusivement des questions intéressant les jeunes en Ontario. Il y a environ 17 ministères qui, à des degrés divers, participent à des programmes intéressant les jeunes. La démarche adoptée par l'Ontario consiste à créer des partenariats au sein de comités et de groupes de travail précis. Le ministère ontarien de la Culture, du Tourisme

et des Loisirs était organisé à une époque autour de groupes populaires et un expert-conseil était responsable du portefeuille de la jeunesse. Le Ministère collabore avec des groupes d'intervenants clés comme la Fédération des parcs et des loisirs et le Groupe de travail des enfants sur la violence; il travaille auprès de la collectivité sportive pour élaborer un cadre de responsabilité qui pourrait avoir des répercussions sur les services et les priorités pour la jeunesse.

* En 1991, le Child, Youth and Family Policy Research Centre, institut de recherche politique multidisciplinaire indépendant à Toronto, a tenté de brosser un tableau complet de la situation des enfants en Ontario dans son rapport intitulé *The State of the Child in Ontario*. On espérait que le rapport serait un document utile pour les technocrates, les chercheurs, les fournisseurs de services, les défenseurs de la cause des enfants et toute personne intéressée au bien-être des enfants et de la jeunesse. Le rapport établit la nécessité d'améliorer la collecte des données en Ontario. Le rapport fait valoir que l'élaboration efficace de politiques exige un processus de collecte des données coordonné au niveau ministériel, et non seulement une description de la situation actuelle. En outre, il est nécessaire de relever les tendances et l'effet des divers systèmes qui servent les enfants et les jeunes. On espère, éventuellement, que les loisirs seront une variable qui sera suivie dans la collectivité.

* Le rapport de 1991 du Conseil du premier ministre sur la stratégie sur la santé, *Prendre soin de la santé : Document de travail sur les facteurs déterminants en matière de santé*, recommandait que la formation d'une politique en matière de développement de l'enfant devienne une priorité.

* En 1992, le Conseil du premier ministre a décidé de créer un Comité responsable du projet concernant les enfants et les jeunes pour élaborer un cadre de travail et un plan d'action pour le développement sain des enfants et des jeunes. En mai 1994, le rapport *Nos enfants et nos jeunes d'aujourd'hui : l'Ontario de demain - Phase Un* a été publié. Le rapport recommande comme objectif l'égalité des chances au niveau du développement sain pour réaliser la bonne santé et le mieux-être de tous les enfants et de tous les jeunes, y compris de ceux qui sont à risque. Dans le cadre de la phase deux, le Comité travaillera avec les collectivités pour essayer d'établir les meilleurs moyens de faire participer les intervenants locaux à la mise en oeuvre du rapport.

* Des groupes de discussion organisés dans le cadre des *Aspiration Projects* du Conseil du premier ministre sur la santé, le bien-être et la justice sociale ont constaté qu'en Ontario tant les parents que les adolescents accordaient une grande priorité au fait de passer davantage de temps les uns avec les autres, du temps dont ils ne disposent pas en raison des exigences que pose le travail.

Manitoba

* Le document *Manitoba's Policy For Recreation Opportunities*, adopté par le Cabinet en 1991, reconnaissait l'apport des loisirs à la santé et au mieux-être des individus et à la santé sociale et économique des collectivités.

* Après des années de problèmes graves, les résidents des collectivités éloignées du Nord du Manitoba font appel aux loisirs pour tenter de résoudre leurs problèmes. Par suite de la *Remote Communities Recreation Conference*, un projet de formation de directeurs des loisirs a été élaboré et mis en oeuvre. Les chefs des collectivités éloignées, ainsi que des représentants de la Culture, du Patrimoine et de la Citoyenneté, et des Affaires du Nord, ont collaboré avec le ministère de l'Éducation et de la Formation (Carrières nouvelles) pour mettre au point le *Northern Recreation Director Pilot Project* à l'intention de 27 collectivités des Affaires du Nord. À l'heure actuelle, 10 des 18 diplômés ont été embauchés pour servir 17 collectivités. Le programme est lié à une baisse de la criminalité allant jusqu'à 27 %.

* En décembre 1993, un *Sommet provincial sur la violence et la criminalité chez les jeunes* a eu lieu. Pendant ce Sommet, les participants ont insisté sur la valeur des loisirs et des sports comme moyen de prévenir et d'intervenir dans le domaine de la criminalité et de la violence chez les jeunes. Les participants au Sommet ont aussi recommandé l'élaboration d'autres choix positifs pour les jeunes, notamment l'encadrement et les modèles de comportement pour contrer la possibilité d'une participation à des actes criminels ou violents.

* En octobre 1994, le Secrétariat manitobain à la jeunesse a été créé. Le principal objectif du Secrétariat consiste à coordonner et à intégrer le système des services à l'intention des enfants, des jeunes et de leur famille. Le système prévoit présentement des services de prévention, de traitement, de réinsertion, de sécurité et de soins par les ministères de l'Éducation et de la Formation, des Services à la famille, de la Santé et de la Justice. Le ministère responsable de la prestation des services de loisirs dans la province, Culture, Patrimoine et Citoyenneté, n'a pas été inclus.

Saskatchewan

* En juin 1993, le gouvernement de la Saskatchewan a invité des particuliers, des organismes et des collectivités à s'unir pour s'attaquer aux problèmes qui concernent les jeunes. Un document intitulé *Children First: Invitation to Work Together* a été distribué à plus de 1 200 groupes et organismes. Le document proposait un cadre d'orientation, dont des convictions, des principes et des objectifs, et une vision pour améliorer le bien-être des enfants de la Saskatchewan. La publication de ce document était une étape importante dans l'élaboration du *Plan d'action de la Saskatchewan pour les enfants*, stratégie provinciale pour améliorer le bien-être des enfants et de leur famille.

* Le *Plan d'action* est un effort concerté de sept ministères et secrétariats du gouvernement. Le ministère responsable des loisirs, le ministère des Affaires municipales

de la Saskatchewan, est un des sept ministères engagés. Plus de 4,4 millions de dollars ont été prévus au budget de 1994-1995 pour des programmes dans le cadre du *Plan d'action*. Choisis par suite de consultations, les thèmes de la prévention et de l'appui aux familles sont des stratégies clés. Des *subventions pour la prévention et l'appui aux familles* de 1,4 million de dollars ont été offertes aux organismes communautaires dans le cadre du budget de 1994-1995.

* Le 7 mars 1994, le Conseil sur l'emploi de la Saskatchewan était annoncé. Il regroupe 25 membres, dont trois représentants de jeunes. Une attention toute spéciale a été accordée à la représentation des Métis et des Autochtones.

* Par suite de la mise en oeuvre du plan d'action provincial, le ministère responsable des loisirs, des sports et de la culture (Affaires municipales de la Saskatchewan - Section des loisirs) a mis au point une stratégie sur les jeunes à risque. Les objectifs de la stratégie consistaient à sensibiliser les gens aux bienfaits des loisirs, à faciliter et à promouvoir une vaste gamme de programmes accessibles pour les enfants et les jeunes, à encourager les alliances stratégiques et à trouver des ressources techniques qui portent sur les tendances, les besoins et les obstacles à la participation, et à y avoir accès.

* En réponse aux problèmes des jeunes, le ministère des Affaires municipales et trois organismes provinciaux (Sask Sport Inc., Saskatchewan Council of Cultural Organization et Saskatchewan Parks and Recreation Association) ont élaboré une stratégie à quatre volets qui, une fois mise en oeuvre, démontrera comment le sport, la culture et les loisirs peuvent être utilisés pour répondre aux besoins des jeunes à risque. Les objectifs stratégiques consistent à intensifier la participation des « jeunes à risque », à encourager les représentants municipaux et les organismes chargés de servir les jeunes à faire des activités pour les jeunes une priorité plus importante dans leurs budgets et à obtenir l'appui des membres et des intervenants des loisirs en faveur de la philosophie sur les jeunes à risque. Ceci semble être un modèle exemplaire à l'égard de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque.

Alberta

* Le ministère du Développement communautaire de l'Alberta est responsable des loisirs, de la culture et des services communautaires ainsi que des droits individuels et des services de la citoyenneté. En 1994, le ministère adoptait une stratégie provinciale pour la jeunesse qui comportait deux grands thèmes : l'élaboration de programmes pour la jeunesse et par la jeunesse et la collaboration entre les organismes qui servent les jeunes. Des activités communes, comme des programmes de formation à l'intention des jeunes et des échanges réguliers par réseau entre les personnes qui travaillent avec les jeunes, sont présentement mises en oeuvre dans la foulée d'une politique établie dans le document stratégique intitulé *Towards 2000... The Provincial Youth Strategy*.

* La stratégie provinciale pour la jeunesse examinera et réévaluera de façon régulière les programmes et les services; elle consultera d'autres partenaires et réexaminera ses priorités; elle clarifiera les rôles et les responsabilités. En outre, le Ministère continuera d'appuyer un réseau albertain de la jeunesse et a mis au point un plan de communication ministériel pour la promotion de la *Stratégie*. Les intervenants regroupent tous les organismes qui servent les jeunes, tant au niveau provincial que municipal, ainsi que des organismes semi-privés (c.-à-d. les scouts, les YMCA et les services d'urgence aux jeunes).

* Au niveau provincial, l'Alberta dispose d'un commissaire des services à la jeunesse et du Conseil du premier ministre à l'appui des familles de l'Alberta. Ces deux organismes sont chargés de coordonner les services gouvernementaux offerts aux enfants et aux jeunes à un niveau plus général que le simple domaine des loisirs. Le document de travail à cet égard, élaboré en 1994, s'intitule *Planning and Implementation a New Approach to Services for Children and Families... Beginning the Transition.*

Colombie-Britannique

* En 1991, le gouvernement de la Colombie-Britannique créait le Secrétariat à la jeunesse. Le Secrétariat a été créé pour offrir une orientation stratégique, des politiques et un leadership administratif sur les questions portant sur les enfants et les jeunes; il avait aussi comme mandat de faire des recommandations à l'égard des services et de l'intégration des programmes. Le Secrétariat compte un comité de sous--ministres de huit ministères (Procureur général, Éducation, Santé, Services sociaux, Égalité de la femme, Affaires autochtones, Logement, Loisirs et Services aux consommateurs, Formation et Travail, Emploi et Investissement).

* Au nombre des responsabilités du Secrétariat, notons l'appui à l'élaboration et à la mise en oeuvre de projets pilotes pour mettre à l'essai des méthodes intégrées de prestation de services; des comités locaux et régionaux pour la planification stratégique, la hiérarchisation des priorités, la gestion des cas et le développement communautaire; la coordination des politiques gouvernementales et le recensement des politiques; la coordination des programmes et des services et les problèmes s'y rattachant. Il n'existe aucun rapport provincial général qui décrive la situation des jeunes, ni de document de travail du gouvernement à cet égard.

* La province est présentement en train de mettre au point une stratégie pour la jeunesse. Les questions qui font l'objet d'un examen sont les suivantes, notamment : possibilités pour les jeunes de fournir leurs impressions et de prendre des décisions sur les questions qui les concernent; emploi et formation des jeunes; criminalité chez les jeunes et sécurité; accès à des loisirs pour la jeunesse. Jusqu'à maintenant, la province de la Colombie-Britannique a dressé un répertoire des programmes gouvernementaux à l'intention de la jeunesse et a fait une analyse de la conjoncture pour ce qui est des questions qui les intéressent.

Yukon

* Le gouvernement du Yukon en est à ses premiers pas à l'égard de l'activité physique et des programmes de loisirs pour les jeunes à risque. En 1993, une conférence sur les questions intéressant la jeunesse a eu lieu à Carcross. Par suite des discussions qui ont eu lieu entre les jeunes et les représentants du gouvernement, une recommandation ferme a été transmise au gouvernement afin d'établir un comité appelé à se pencher sur les questions répertoriées par les jeunes présents à la conférence. Le comité devait inclure des représentants de la Santé et des Ressources humaines, de la Justice et des Sports et Loisirs. Le rôle du comité consisterait à recenser les problèmes auxquels font face les jeunes et à élaborer une stratégie à long terme pour remédier à l'absence de programmes et de services pour les jeunes au Yukon.

* Un projet qui porte sur le manque de possibilités sociales et récréatives pour les jeunes consiste à établir trois haltes-accueil pour les jeunes (Carcross, Ross River et Haines Junction) qui seraient financés par le gouvernement du Yukon.

* À l'heure actuelle, un groupe de travail interministériel qui réunit des représentants du gouvernement provincial, de la ville de Whitehorse et d'organismes à but non lucratif, élabore une stratégie à l'égard de projets spéciaux et de financement pour les jeunes à risque.

Territoires du Nord-Ouest

* Il n'existe aucun Secrétariat à la jeunesse ni aucun ministère chargé de la coordination générale des programmes pour les jeunes et les enfants dans les Territoires du Nord-Ouest. Néanmoins, d'autres ministères comme la Santé et les Services sociaux, les Affaires municipales et communautaires et la Justice possèdent des programmes axés directement sur les jeunes.

* Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi étudie un document sur la jeunesse qui porte sur la participation des jeunes dans le milieu du travail, sur les taux de natalité et sur la toxicomanie et l'alcoolisme. Ce document ne porte pas sur l'activité physique ou les loisirs pour les jeunes. Le Ministère envisage de mettre en oeuvre des programmes ou des initiatives en ce sens pour les jeunes.

3.5 EFFET POSSIBLE DE L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET DES LOISIRS

L'idée selon laquelle la participation à des activités physiques régulières ou à des loisirs a un effet positif sur le caractère remonte à des nombreuses années (Blanchard, 1946). Des travaux de recherche plus récents continuent d'établir un lien possible entre la participation à des sports et le développement du caractère bien que les preuves découlant de techniques de recherche améliorées ne soient pas concluantes (Coakley, 1993). Les sports sont considérés comme un moyen attrayant de croître sur le plan moral parce que, dans sa pratique, des dilemmes moraux

naturels et artificiels surgissent fréquemment (Weiss et Bredemeier, 1990). En plus de l'amélioration possible sur le plan moral grâce à l'activité physique et aux loisirs, de nombreux progrès physiologiques ont été démontrés (Bouchard et coll., 1994; Sallis, 1994). Dans la présente section, nous décrirons brièvement les rapports encourageants qui existent entre une participation régulière à des activités physiques ou à des loisirs et une réduction des facteurs de risque pour les jeunes.

Un examen des ouvrages spécialisés révèle un certain nombre de sujets d'intérêt en recherche qui peuvent être utilisés pour évaluer le rôle que diverses facettes de l'activité physique et des loisirs jouent dans la réduction des facteurs de risque comportemental chez les jeunes. Ces secteurs de recherche ont été divisés de la façon suivante : ennui; psychologie; habitudes de vie; physiologie, famille; pairs; école; programmes de réadaptation en milieu sauvage; programmes communautaires; sports, télévision et jeux vidéo. Comme les facteurs qui identifient les jeunes à risque, ces sujets de recherche peuvent être organisés suivant les éléments de la vie du jeune : 1) le soi; 2) la famille; 3) les pairs; 4) l'école et 5) la collectivité.

3.51 Le soi

Ennui

L'ennui est perçu comme un facteur important dans la vie des adolescents en raison de son lien supposé avec des états affectifs comme la dépression, le désespoir, le sentiment de solitude et la distractivité (McGiboney et Carter, 1988). Les travaux de recherche sur l'ennui ont tenté d'expliquer pourquoi les adolescents s'ennuient pendant leurs temps libres, ce qui expliquerait aussi pourquoi les jeunes ont des comportements déviants pendant ces temps-là. Caldwell (1993) cite un certain nombre d'études qui ont établi un rapport entre l'ennui et le comportement déviant. Par exemple, l'ennui est lié à la consommation d'alcool chez les étudiants de niveau collégial (Orcutt, 1984) et chez les étudiants de niveau secondaire (Sides, 1992), au tabagisme chez les étudiants de niveau secondaire (Smith et Caldwell, 1989), au comportement déviant à l'école (Wasson, 1981) et à l'hyperphagie (Mehradian et Riccioni, 1986). La perspective d'une excitation optimale explique bien le rapport qui peut exister entre l'ennui pendant les temps libres et la déviance. Les adolescents qui ont grandement besoin d'être stimulés choisissent souvent des activités négatives comme passe-temps pour tenter de tromper leur ennui (Hamilton, 1983).

McGiboney et Carter (1988) ont examiné les caractéristiques de la personnalité des jeunes sujets à l'ennui. Leurs travaux de recherche indiquent que les adolescents qui sont facilement dérangés, affectés par leurs émotions, inactifs et qui se laissent aisément entraîner sont ceux qui ont la plus grande propension à l'ennui. Une forte tendance à l'ennui est liée à la dépendance sociale, au mépris des règles, à l'appréhension, à l'insécurité et à la culpabilité; au contraire, quand la propension est faible, le jeune est enthousiaste, a tendance à être aventureux et est sûr de lui sur le plan social. Des résultats similaires ont été signalés par Wasson (1981) qui a constaté que plus les individus sont susceptibles de s'ennuyer, plus leurs comportements à l'école sont déviants. En outre, les garçons présentent plus fréquemment que les filles un comportement déviant à l'école.

Orcutt (1984) a indiqué que si le jeune croit que son train-train quotidien est ennuyeux, il sera davantage susceptible de consommer de l'alcool. Cependant, les jeunes qui n'aiment pas être en compagnie d'autres personnes et qui s'ennuient du babillage inutile et préféreraient rester à la maison sont davantage susceptibles d'éviter les occasions mondaines de boire et de consommer moins d'alcool.

Smith et Caldwell (1989) ont examiné la question du tabagisme en relation avec l'ennui pendant les temps libres. Leur étude a révélé que les adolescents qui fument s'ennuient davantage et sont moins stimulés, qu'ils se sentent moins compétents dans leurs loisirs et qu'ils sont généralement plus angoissés face à leurs temps libres.

Iso-Ahola et ses collègues ont mené le plus grand nombre de travaux de recherche dans le domaine de l'ennui dans les temps libres. Iso-Ahola et Weissinger (1987) ont élaboré une échelle pour mesurer la perception de l'ennui dans les temps libres. Les résultats ont indiqué qu'au fur et à mesure que diminuent les variables de la compétence sociale perçue, de la capacité de se distraire soi-même, de la motivation intrinsèque, de l'estime de soi, de l'éthique dans les loisirs, de la satisfaction dans les loisirs, de la participation aux loisirs et de la santé mentale et physique, l'ennui augmente dans les temps libres. Ces résultats ont été constatés de nouveau dans des études subséquentes (Iso-Ahola et Weissinger, 1990). D'autres études importantes qui ont utilisé l'échelle de l'ennui dans les temps libres ont présenté des preuves à l'appui de l'hypothèse voulant que les toxicomanes sont davantage susceptibles que les non-toxicomanes de s'ennuyer pendant leurs temps libres (Iso-Ahola et Crowely, 1991), et que l'ennui dans les temps libres résulte d'une perturbation du processus par lequel l'individu identifie et satisfait ses motifs intrinsèques (Weissinger et coll., 1992).

Psychologie

Hull (1990) a revu les ouvrages spécialisés sur l'humeur, les émotions, les états affectifs et d'autres questions du genre en relation avec les temps libres et a constaté que l'humeur est un produit important, courant et utile des activités de loisirs. Les changements d'humeur découlant d'une participation à des loisirs semblent avoir un effet positif sur la mémoire, le rendement, le comportement d'aide, la socialisation, l'estime de soi et la santé. Ces variables sont souvent déficientes chez les jeunes à risque et sont susceptibles de contribuer à leur échec scolaire, à leur mauvaise perception de soi et à l'inadéquation de leurs aptitudes à l'interaction (Mckay, 1994). L'impact des changements d'humeur découlant de la pratique de loisirs peut être important en raison de l'influence sur le comportement et sur la connaissance des individus longtemps après la pratique de l'activité en tant que telle (Hull, 1990).

D'autres chercheurs ont concentré leurs efforts sur l'usage des loisirs thérapeutiques pour les patients souffrant de dépression clinique, dont les adolescents. Les recherches dans ce domaine sont fondées sur la théorie de l'auto-efficacité de Bandura (1986). Malkin et coll. (1989) ont constaté que les femmes dépressives faisaient l'expérience d'un manque de maîtrise, de liberté, de satisfaction et d'espoir pour l'avenir qui résultait d'un retrait et d'une participation réduite à la vie de tous les jours. La participation à des activités récréatives augmentait chez les patientes le sentiment de liberté, de confiance, d'estime de soi, de réalisation personnelle et de

capacité de résoudre les problèmes. En outre, beaucoup ont fait remarquer que les loisirs étaient le seul rayon de soleil de leur vie. Des résultats similaires ont été obtenus par Malkin (1991). Celle-ci s'est aussi penchée sur le manque d'énergie et de motivation des patientes; elle a examiné les questions de pouvoir, les limites des patients face aux loisirs et l'évaluation que fait la patiente de sa situation de femme par opposition à la situation de l'homme. Malkin (1991) a indiqué que les loisirs avaient un effet positif sur la perception des femmes quant à leur pouvoir et à l'évaluation qu'elles font de leur situation de femme. On a aussi constaté une augmentation du niveau d'énergie et de motivation. On a suggéré que le manque d'occasions de participer à des loisirs en raison d'une discrimination fondée sur le sexe a peut-être empêché les patientes de profiter des bienfaits des loisirs face à la dépression. Cependant, l'occasion de participer n'est pas le seul critère qui doit exister pour que des patients déprimés profitent de leurs loisirs. Iso-Ahola et Mobily (1982) font remarquer que les expériences de perte de contrôle et de désespoir donnent lieu à une dépression réactionnelle qui entraîne par la suite un retrait plus profond et une réduction plus marquée de la participation à des activités de loisirs. Les patients déprimés doivent avoir des occasions de participer, recevoir de l'encouragement et être motivés pour profiter des bienfaits de cette participation (Iso-Ahola et Mobily, 1982). Knowles (1981) a constaté que si des personnes déprimées devaient prendre part à une activité physique dans le cadre de leur traitement, elles sortaient de leur dépression plus rapidement que si elles ne recevaient que des traitements classiques.

Maughan et Ellis (1991) a examiné la perception de l'efficacité, de la compétence, du contrôle, de la liberté et de l'indépendance chez les adolescents et comment le renforcement verbal positif pendant les loisirs peut avoir un effet sur ces variables. Ils ont indiqué que les sentiments des jeunes s'améliorent avec le renforcement positif et que cette amélioration donne lieu à un accroissement de leur habileté. Maughan et Ellis (1991) ont aussi constaté que ces sentiments augmentent par l'établissement de rapports avec les moniteurs de loisirs. Ellis et coll. (1993) ont obtenu le même type de résultats. Ils ont aussi inclus l'usage de l'imagerie et de ses effets sur les variables de l'efficacité sans résultats significatifs.

La participation à des activités physiques régulières rehausse l'estime personnelle (Calfas et Taylor, 1994; Institut canadien de la recherche sur la condition physique et le mode de vie, 1994; McAulay, 1994). L'activité physique est aussi liée à une amélioration de la perception de soi, à une réduction des symptômes dépressifs, à une réduction du stress et de l'angoisse, à une amélioration de l'acceptation de soi et à un mieux-être psychologique (Calfas et Taylor, 1994; Institut canadien de la recherche sur la condition physique et le mode de vie, 1994; McAuley, 1994). Weyerer (1992) a signalé que les sujets qui sont inactifs étaient trois fois plus susceptibles de souffrir de dépression que ceux qui sont actifs. L'exercice et l'activité physique améliorent aussi l'auto-efficacité et le sentiment de compétence (McAuley, 1994). On notera que, à la lecture du tableau 2, ces variables psychologiques sont toutes des variables prédictives importantes pour les jeunes à risque. Le fait que l'activité physique et les loisirs puissent avoir un effet positif sur ces variables milite certainement en faveur du recours à l'activité comme moyen d'intervention pour réduire les facteurs de risque comportemental chez les jeunes.

Habitudes de vie

Il existe un rapport négatif important entre l'activité physique pendant les temps libres et le tabagisme (Wankel et Sefton, 1994). Plus de 80 % des Canadiens entre l'âge de 10 et 24 ans qui sont actifs n'ont jamais fumé (Stephens et Craig, 1990). En outre, on a observé que les habitudes alimentaires sont meilleures chez les personnes qui sont actives comparativement à celles qui sont inactives (Stephens et Craig, 1990; Wankel et Sefton, 1994). Les quelques travaux de recherche qui évaluent le rapport entre le niveau d'activité physique et les autres comportements préventifs (port de la ceinture de sécurité, examens médicaux réguliers) nous portent à croire qu'un rapport positif pourrait exister (Wankel et Sefton, 1994). À l'égard de l'effet de l'activité physique sur la toxicomanie, les chercheurs sont équivoques (Williams, 1994). Exception notable : le rapport positif qui existe entre certains types d'activité physique et l'usage de stéroïdes anabolisants, et ce en raison du potentiel ergogénique de la drogue. Davantage de travaux de recherche sont nécessaires pour que soit élucidé le rapport potentiel entre la toxicomanie, les autres habitudes de vie et les habitudes quant à l'activité physique et aux loisirs.

Physiologie

En 1992, l'American Heart Association a reconnu que l'inactivité physique constituait un facteur de risque important dans le développement des maladies cardio-vasculaires, cause principale de décès en Amérique du Nord. En 1993, la Fondation des maladies du coeur du Canada catégorisait de nouveau l'inactivité physique comme un facteur de risque primaire des maladies cardiaques. Les résultats de la Conférence internationale sur les directives aux adolescents sur l'activité physique décrivent les grandes lignes à suivre par les adolescents, ainsi que les bienfaits pour la santé d'une activité physique régulière (Sallis, 1994). Plus particulièrement, chez les adolescents, l'activité physique régulière peut améliorer la condition physique aérobique (Morrow et Freedson, 1994) et le système squelettique (Bailey et Martin, 1994), réduire le taux des lipides dans le sang (Armstrong et Simons-Morton, 1994), réduire l'obésité (Bar-Or et Baranowski, 1994), abaisser la pression sanguine (Alpert et Wilmore, 1994) et améliorer le bien-être psychologique (Calfas et Taylor, 1994).

Outre les bienfaits à long terme sur la santé de la participation régulière à une activité physique, certaines réactions de l'exercice à court terme peuvent aussi être bénéfiques pour réduire les facteurs de risque chez certains jeunes. Par exemple, peu importe l'intensité ou la durée de l'exercice, l'angoisse se trouve réduite par suite d'un exercice intense ou chronique (Landers et Petruzzello, 1994); des séances intenses d'exercice physique peuvent servir de tranquillisant efficace (Rowland, 1990); la pression sanguine après l'exercice s'abaisse, plus particulièrement chez les adolescents qui souffrent d'hypertension bénigne (Rowland, 1990); la tension musculaire est réduite par suite d'exercices (Sime, 1990). Chacune de ces réactions peut être liée de façon positive à la santé globale (Bouchard et coll., 1994) et venir prouver l'effet cathartique de l'exercice.

L'amélioration du niveau de la condition physique est liée à un accroissement de la réactivité aux agents stressants (Sime, 1990). En d'autres mots, les personnes qui maintiennent de bons niveaux d'activité physique aérobique réagissent aux situations de stress sans que leur physiologie ne soit pour autant altérée. Cette adaptation est probablement bénéfique tant du point

de vue de la santé physique que du point de vue de la santé mentale. Ulrich et coll. (1990) ont examiné les réactions physiologiques au stress et l'effet de la participation à des loisirs sur ces réactions. Les constatations de cette étude ont aussi révélé que les activités de loisirs ont des propriétés qui viennent réduire le stress et qui peuvent être mesurées par les réactions physiologiques.

Chacune des réactions ou adaptations physiologiques mentionnées ici et les autres bienfaits physiologiques de l'activité physique et des loisirs sont liés à quelque mécanisme physiologique de base ou en découlent. Ces mécanismes peuvent être associés à des fluctuations des taux hormonaux, à des altérations au niveau des neurotransmetteurs et des neuromodulateurs, à des changements de la température corporelle, à des changements du débit sanguin au niveau de cerveau ou d'autres paramètres cardio-vasculaires, et à des changements au niveau des opicés endogènes, notamment. Les travaux de recherche dans ce domaine sont particulièrement rares. Une meilleure connaissance des mécanismes physiologiques responsables de certains des bienfaits de l'activité physique faciliterait l'élaboration de prescriptions d'activités conçues pour obtenir les effets souhaités.

Le facteur physiologique qui a fait l'objet du plus grand nombre d'études dans le cas des jeunes à risque concerne la testostérone. Les effets psychologiques et comportementaux de la testostérone endogène intéressent les scientifiques depuis des siècles. Un rapport entre les niveaux de testostérone endogène et l'agressivité a été constaté (Bahrke et coll., 1990). Des niveaux accrus de testostérone chez certains individus sont associés à un accroissement du niveau d'agressivité. En outre, l'administration de stéroïdes anabolisants peut avoir des effets psychologiques et comportementaux chez certaines personnes, qui deviennent alors plus hostiles et plus agressives (Bahrke et coll., 1999). Une réduction des niveaux de testostérone après l'exercice a été constatée, plus particulièrement après une activité prolongée en endurance (Tremblay, 1994). Par conséquent, l'exercice peut entraîner un changement physiologique qui réduit le risque potentiel lié à un accroissement des niveaux de testostérone. Le rapport physiologique et comportemental fournit un exemple de la façon dont les travaux de recherche en physiologie peuvent aider les jeunes à risque.

3.52 La famille

Les résultats de travaux de recherche empirique dans le domaine de la famille et des loisirs nous portent à croire que le comportement au niveau des loisirs semble à la fois être tributaire du mariage et de la famille et avoir un effet sur le mariage et la famille (Holman et Epperson, 1984). Certains problèmes entre les parents et les adolescents peuvent provenir d'un manque de concordance entre ce que les adolescents font avec leurs parents et ce qu'ils aimeraient faire. Orthner et Mancini (1990) ont indiqué que les époux qui partagent leurs temps libres à des activités communes connaissent un niveau de satisfaction plus élevé dans leur mariage que ceux qui n'en n'ont pas. Ceci vient ensuite améliorer l'environnement familial pour les enfants, la communication conjugale et la stabilité familiale. Mancini a aussi remarqué que des activités parallèles, comme le cinéma et la télévision, offre un rapport légèrement positif, tandis que les

activités de loisirs indépendantes sont associées à des rapports fortement négatifs, à l'égard des variables de la satisfaction, de l'interaction et de la stabilité.

3.53 Les pairs

Stokowski et Lee (1991) notent que la fonction spéciale de groupes de loisirs petits et intimes consiste à offrir aux membres des expériences de socialisation importantes. Ils citent un certain nombre d'études qui prouvent qu'une socialisation particulière se produit pendant les loisirs : établissement de liens sociaux avec des membres intimes de la famille et des amis, développement de l'identité de l'individu, apprentissage de rôles sociaux, établissement et renforcement de normes de comportement, amélioration de la solidarité du groupe et création de significations sociales (Stokowski et Lee, 1991). La participation à des programmes de loisirs constructifs aide à s'assurer qu'une association avec des pairs désirables est formée et qu'une socialisation appropriée se produit.

L'association avec les pairs est, comme le prouvent les travaux de recherche, un prédicteur important de déviance, plus particulièrement au niveau de la délinquance (Warr, 1993; Agnew, 1991; Brown et coll., 1992), et l'association avec des pairs qui consomment de la drogue est l'un des prédicteurs les plus importants de la toxicomanie chez les adolescents (Shilts, 1991). Shilts (1991) a examiné le rapport entre la toxicomanie précoce chez les adolescents et les activités parascolaires, l'influence des pairs et les attitudes personnelles. Il a constaté qu'il existe trois groupes distincts : les toxicomanes, les consommateurs et les non-consommateurs. Les toxicomanes ont toujours signalé qu'ils passaient moins de temps avec leur famille et presque deux fois plus de temps avec leurs amis. En outre, les non-consommateurs ont signalé une participation considérablement plus grande à des activités parascolaires comparativement au groupe des consommateurs et des toxicomanes (Shilts, 1991).

Bien qu'il existe des travaux de recherche pour indiquer qu'un réseau important d'amis et la cote de sociabilité auprès des pairs sont associés à une probabilité accrue de consommation de drogues, Terre et coll. (1992) ont constaté que la popularité auprès des pairs n'avait pas d'influence considérable sur les comportements liés à la santé comme l'activité physique, les habitudes alimentaires, le tabagisme, la consommation d'alcool et le stress. Cette constatation nous porte à croire que les influences positives du groupe des pairs ne sont pas nécessairement un fait naturel (Terre et coll., 1992).

3.54 L'école

Un examen des documents spécialisés par Roggegnbuck et coll. (1990) a révélé qu'on peut obtenir des gains considérables par la connaissance factuelle, la mémoire de reconnaissance et les compétences au niveau des loisirs pendant les temps libres. Peu de travaux de recherche portent sur le changement d'attitude et les niveaux de cognition de l'apprentissage. Des variables comme le développement cognitif et la familiarité ou la nouveauté de l'environnement influent sur le degré et la nature de l'apprentissage.

Bergin (1992) a examiné l'idée des « activités d'apprentissage » qui a été avancée par Ellis et Rademacher (1987). Ils ont divisé les divers types d'activité auxquels participent les adolescents pendant leurs temps libres et ont constaté que ces activités pouvaient être classées de la façon suivante : activités de relaxation, activités de transition et activités d'apprentissage. À l'examen de ce concept, Bergin (1992) a constaté que par les activités de loisirs et la motivation intrinsèque à apprendre, on pouvait prédire la réussite scolaire. Le nombre des activités de loisirs et le nombre d'heures passées à des activités de loisirs ont une corrélation positive, mais faible, avec la MPC. Des activités comme la lecture, la rédaction de poèmes ou de nouvelles pendant les loisirs sont fortement liées au succès scolaire (Heyns, 1978).

Une étude effectuée à Trois-Rivières comparait le comportement et le rendement scolaire d'enfants de niveau primaire qui faisaient cinq heures (groupe expérimental) et 40 minutes (groupe de contrôle) d'exercice physique par semaine (Shephard et coll., 1977; Shephard, 1980). Les enfants du groupe expérimental, âgés de 7 à 11 ans, présentaient toujours des moyennes supérieures à celles du groupe de contrôle (validées par les examens provinciaux). Quatre-vingt pour cent des enseignants préféraient le programme d'activités physiques et croyaient qu'il avait un effet positif sur le comportement et le tempérament des enfants. La participation à des activités physiques pendant les années scolaires a aussi un rapport avec le comportement délinquant et criminel (Marsh, 1990). En outre, les enfants qui sont actifs sont moins sujets au stress, ont un rendement scolaire égal ou supérieur, font preuve d'attitudes positives sur l'école et sur eux-mêmes, sont moins agressifs et jouent mieux avec les autres enfants (ACSEPL, 1992). Thomas et coll. (1994) ont conclu que les bienfaits d'un exercice chronique sur la fonction cognitive sont minimes mais fiables quant au délai de réaction, aux mathématiques et à l'acuité, plus particulièrement chez les filles de moins de 16 ans. Thomas et coll. (1994) ont cependant indiqué qu'il existe peu de données longitudinales pour confirmer les bienfaits cognitifs de l'exercice, plus particulièrement chez les enfants.

3.55 La collectivité

Incidence des programmes de réadaptation en milieu sauvage

Les programmes de réadaptation en milieu sauvage ont pris un essor rapide au cours des trois dernières décennies, et cette croissance a suscité une somme importante de travaux de recherche (Hunter, 1984). De fait, sur tous les travaux relatifs aux loisirs et à la déviance, ce sont ces programmes qui ont le plus retenu l'attention, tant dans le domaine des loisirs qu'en criminologie, les sujets les plus courants étant les pensionnaires des camps pour jeunes, les participants à des programmes de travaux comme le Corps de la conservation, ceux qui participent à des situations pilotes du type « Outward Bound », et les jeunes délinquants placés dans des programmes de réadaptation en milieu sauvage (Burch, 1986). Toutefois, il est possible de généraliser à l'ensemble des jeunes l'incidence de ces derniers. Il ressort de l'examen de diverses études les concernant que ces types de programmes présentent quatre avantages généraux, à savoir : les jeunes y gagnent de meilleures attitudes, habitudes et aptitudes face au travail; ils apprennent à mieux s'entendre avec autrui; leur confiance en eux est renforcée; ils prennent une meilleure orientation de base dans la vie (Burch, 1986). En 1979, Gibson insistait

sur la promesse qu'offrent ces programmes en tant qu'intervention efficace, en disant à leur propos ceci :

> S'il est permis de douter de la validité de nombre d'études empiriques en raison de méthodologies défaillantes, il est en revanche évident que les programmes en milieu sauvage peuvent donner des résultats positifs et le font sur le plan de l'amélioration de l'image de soi, de la personnalité, du comportement individuel et du fonctionnement social de leurs participants. Sur le plan thérapeutique, ils ont donc un grand potentiel, même s'il est généralement méconnu, en tant que solution de rechange aux interventions thérapeutiques traditionnelles. (p. 30) [traduction libre]

Ces avantages peuvent profiter à tous les jeunes, pas seulement aux délinquants juvéniles sur lesquels les études portent essentiellement.

Les chercheurs qui ont étudié l'incidence des programmes de réadaptation en milieu sauvage, tel que « Outward Bound », ont conclu que, même si l'on ne relevait pas de baisse durable sensible des taux de récidive, on remarquait que les comportements criminels auxquels se livraient par la suite les participants aux programmes étaient moins graves (Kelly et Baer, 1971; Castellano et Soderstrom, 1992). Wright (1983) rapporte que son groupe expérimental ressentait un net écart positif en ce qui concerne l'image de soi, le locus de contrôle, l'efficacité et l'habilitation personnelles, ainsi que la santé cardio-vasculaire, après avoir pris part à un programme en milieu sauvage. Chenery (1981), McDonald et Howe (1989), O'Brien (1992), ainsi que Crompton et Sellar (1981) font eux aussi état d'une évolution positive de l'image de soi. Ces études notent des effets positifs importants sur le comportement autodestructeur, la sociabilité, les résultats scolaires, la conscience sociale, le désespoir, le pessimisme social, la confiance en soi, le sentiment de compétence personnelle, d'habilitation, de plaisir, et d'acceptation, et l'intégration raciale. Backman et Crompton (1984) concluent dans leur étude que les expériences éducatives menées en plein air favorisent une amélioration de la pensée critique, des aptitudes à résoudre les problèmes et des facultés de conceptualisation.

Dans une étude réalisée en 1977, Partington examinait l'incidence du programme Atout-Faune (programme appliqué en milieu sauvage au nord d'Ottawa-Hull, au Canada) sur l'image de soi, sur les résultats scolaires et sur le comportement. Il ne concluait à aucun effet positif sur les participants au programme, mais nommait un certain nombre de variables qui ont pu contribuer à l'échec du programme. Entre autres obstacles, citons des difficultés sur le plan du financement et du recrutement, un roulement de personnel élevé, une forte mortalité expérimentale, une coopération insuffisante de la part des organismes sociaux et des dossiers scolaires incomplets (pour juger des résultats individuels) (Partington, 1977).

Incidence des programmes communautaires

Les programmes communautaires d'interventions multiples offrent divers services destinés à aider les jeunes à risque. Il peut s'agir, notamment, de cours particuliers après l'école, d'activités d'éclaireurs, de manifestations culturelles, d'activités récréatives ou artistiques,

d'éducation antidrogue, de programmes d'identité ethnique, et d'assistance socio-psychologique individuelle ou de groupe (Roundtree et coll., 1993). Les interventions visant l'ensemble de la collectivité se concentrent sur des activités et des programmes qui favorisent les compétences et les relations pro-sociales par le biais d'interactions avec les pairs. Les loisirs constituent habituellement un élément important des services proposés dans ces programmes. La recherche empirique consacrée aux programmes communautaires fait état d'un certain nombre d'effets positifs, entre autres de meilleurs résultats scolaires, d'un regain d'intérêt pour l'école, d'une meilleure communication avec les parents, d'un espoir dans l'avenir, de baisses des taux de récidive et des comportements antisociaux parmi les participants, et d'une plus grande estime de soi (McKay, 1994). Bien que les services municipaux de parcs et de loisirs commencent à proposer des programmes communautaires, ce sont des organismes comme le YM-YWCA et les clubs de garçons et filles qui adoptent généralement cette démarche. La recherche dans ce domaine se penche essentiellement sur les résultats scolaires, le comportement asocial, la criminalité, la toxicomanie et le problème des sans-abri.

Une étude réalisée par Roundtree et coll. (1993) portait sur la façon dont les parents percevaient le comportement et l'attitude de leur enfant avant et après qu'il avait participé à un programme d'intervention communautaire. On y concluait à une amélioration des résultats scolaires et à un intérêt accru pour l'école. On notait également une amélioration sensible pour ce qui est de la volonté d'aider à la maison, du temps consacré aux devoirs, de l'espoir en l'avenir, de la capacité de communication et du temps passé à parler avec les parents.

Des programmes comprenant une activité physique et des loisirs mis en place dans des collectivités éloignées du Nord du Manitoba ont contribué à un recul des comportements asociaux, plus particulièrement à une diminution de 17 % de la criminalité dans les collectivités participant aux programmes, alors qu'ailleurs, celle-ci a augmenté de 10 % (Winther et Currie, 1987). On a noté chez les enfants qui ont participé à un programme de loisirs offert dans deux lotissements subventionnés d'Ottawa, une amélioration des aptitudes et des comportements moins asociaux en dehors de la maison et à l'école (Jones et Offord, 1989). Feldman et coll. (1983), qui ont eux aussi relevé des progrès dans les comportements pro-sociaux, soulignaient que le type de traitement, l'expérience des animateurs et surtout la composition des groupes avaient une incidence sur les mesures relatives aux comportements. Plus un jeune est à risque, plus il est nécessaire de prévoir des méthodes de traitement dans les programmes de loisirs. Cela vaut également pour la formation nécessaire des animateurs qui travaillent avec les jeunes à risque. Plus un jeune se situe loin dans le continuum (figure 1), plus les animateurs ont besoin d'expérience et de formation pour réussir dans leurs entreprises. Enfin, il est important qu'un jeune asocial soit mis au contact de jeunes pro-sociaux, afin de favoriser une socialisation positive.

Barton et Butts (1990) ont examiné les taux de récidive et la gravité des crimes et délits commis par des délinquants juvéniles qui ont choisi de participer à un programme global de formation et de participation des jeunes à la collectivité, plutôt que d'être incarcérés. On a d'abord observé une baisse, en nombre et en gravité, des crimes et délits commis par les sujets qui terminaient le programme. Même si les différences entre les taux de récidive du groupe expérimental et du

groupe témoin devenaient insignifiantes au bout de deux ans, la réduction de la gravité des crimes et délits semblait persister.

En plus d'avoir une incidence sur les résultats scolaires et sur la criminalité, les programmes communautaires ont des effets sur la toxicomanie et sur le problème des sans-abri. Rancourt (1991) a étudié les répercussions d'un programme communautaire sur les femmes toxicomanes, groupe qui comprenait des adolescentes. Ce programme comportait des activités de loisirs régulières. La participation à ces activités accroissait l'enjouement (c.-à-d. les faisait se sentir à nouveau comme des enfants) et l'estime de soi. Petit à petit, les participantes devenaient plus dynamiques dans leurs décisions et elles découvraient les bienfaits des loisirs, soit, notamment, un sentiment d'acceptation, le fait de s'amuser, une assurance accrue, la dissipation de l'ennui, une distraction par rapport aux drogues, une plus grande aptitude à faire face, et une impression d'euphorie non attribuable aux drogues. Perdue et Rainwater (1984) ont fait remarquer que la consommation d'alcool est souvent associée à des activités de loisirs, mais, selon eux, on ne saurait structurer les programmes communautaires de prévention et de traitement de l'alcoolisme destinés aux adolescents en partant du principe que proposer des loisirs entraînera automatiquement une baisse de l'alcoolisme. En fait, il faut viser à une éducation par le biais de loisirs dans lesquels les intéressés acquièrent des attitudes, des compétences, des connaissances et des comportements qui mettent en valeur les bienfaits sociaux de leurs choix de loisirs.

Kunstler (1991 et 1993) a étudié l'importance des loisirs dans les programmes communautaires de prévention et d'intervention destinés aux sans-abri. Des études montrent que les enfants dans ce groupe tendent à accuser un retard dans leur développement social et affectif, sont agressifs, souffrent de dépendance, de repli sur eux-mêmes, de troubles du sommeil, de peurs sociales anormales et d'une mauvaise coordination physique. Or, les loisirs peuvent être la chance de développer des aptitudes interpersonnelles et physiques nécessaires pour remédier à ces problèmes. Ils peuvent aussi représenter une expérience normalisante dans un environnement incertain (Kunstler, 1991). Toutefois, les programmes positifs doivent être communautaires (Kunstler, 1993). Ils doivent prévoir une formation en matière d'aptitudes sociales, des ateliers de motivation, la gestion du stress, une libre expression créative, une éducation par les loisirs, et une sensibilisation aux ressources communautaires. Il est nécessaire de développer des collectivités qui comprennent, soutiennent et accueillent les sans-abri et les prennent en charge. Une participation commune à des activités de loisirs a le pouvoir de maximaliser des valeurs comme l'égalité, le respect mutuel et la normalisation qui conduisent à l'intégration sociale et à la cohésion de groupe (Kunstler, 1991).

Incidence du sport

On trouve dans les études relatives au sport des preuves directes et indirectes de l'existence d'une association entre les activités récréatives et l'atténuation de variables présentées par les jeunes à risque. La recherche effectuée sur les effets généraux de la participation à des sports a permis de cerner plusieurs bienfaits psychologiques et sociaux. Ce sont eux qui constituent les preuves indirectes de l'association entre activités récréatives et déviance, car ils répondent à nombre des besoins exprimés par des jeunes à risque.

Il ressort des études réalisées que les sportifs tendent à être moins déviants que les non-sportifs, indépendamment de leur sexe et de leur situation socioéconomique (Hastad et coll., 1984; Thorlindsson, 1989; Segrave et Hastad, 1984). De plus, Wankel et Berger (1990) ont conclu à l'effet positif de la participation à des activités sportives sur le plaisir, la santé physique, les facteurs de bien-être psychologique liés à l'angoisse et à la dépression, la socialisation, les relations entre groupes, l'intégration communautaire, la réussite scolaire, la condition sociale et la mobilité sociale.

Hastad et coll. (1984) ont révélé que l'ampleur de la participation à des sports a peu d'effet sur la déviance et ils citent, entre autres distinctions de profil importantes entre les sportifs et les non-sportifs, les camarades déviants, la situation de pair et les valeurs personnelles. Cela corrobore des conclusions antérieures selon lesquelles la meilleure façon de prévoir la déviance dans les échantillons de sportifs et de non-sportifs consiste à évaluer la présence de camarades délinquants, l'attachement à l'école et les orientations en matière de valeurs. Les non-sportifs risquaient le plus de s'associer à des pairs déviants et présentaient le moins de chance d'être attachés à l'école et d'exprimer une orientation classique sur le plan des valeurs (Segrave et Hastad, 1984).

Melnick et coll. (1988) rapportent que les variables relatives à une popularité ressentie et aux aspirations culturelles ont des incidences statistiques positives considérables sur la participation à des sports. De plus, le risque de toxicomanie est de 92 % inférieur chez les filles qui pratiquent des sports et celui de grossesse non désirée, de 80 % (Institute for Athletics and Education, 1993).

Des études portant sur les effets du sport sur l'estime de soi ont conclu que l'amélioration de l'estime de soi est un bienfait de la participation à des sports (Iso-Ahola et coll., 1988; Melnick et coll., 1988; Smith et Smoll, 1990). Une plus grande estime de soi et un sentiment accru de maîtrise personnelle sont associés à cette participation (Melnick et coll., 1988). Iso-Ahola et coll. (1988) concluaient que c'est la qualité et non la quantité des expériences sportives qui est déterminante dans l'amélioration de l'estime de soi par le sport. Smith et Smoll (1990) citent également les conditions dans lesquelles on assistera probablement à une évolution positive de l'estime de soi. Les résultats montrent que les sportifs qui ont une piètre estime d'eux-mêmes réagissent plus positivement à des entraîneurs qui les soutiennent beaucoup et négativement envers ceux qui les soutiennent relativement moins. Lorsque l'estime de soi est élevée, les comportements des entraîneurs ont moins de répercussions, encore que l'on note une amélioration de l'estime de soi parmi les enfants de ce groupe également si les entraîneurs ont une attitude positive.

On étudie beaucoup l'incidence de l'activité physique et de la participation à des sports sur la socialisation depuis le début des années 1900 (Cowell, 1960; Coakley, 1993). Les premières recherches montrent toutes qu'une socialisation positive peut se faire par le biais de l'activité physique. Durant les années 1970, les études continuaient d'apporter des conclusions similaires. Landers et Landers (1978) concluaient que le sport interscolaire exerce une influence positive sur la socialisation. Ils font aussi remarquer que d'autres activités parascolaires ont le même

effet. Participer permet de combattre l'ennui et donne l'occasion de fréquenter ses pairs (Landers et Landers, 1978), ce qui incite beaucoup à participer à ces activités (Straub et Felock, 1974). Landers et Landers (1978) font également remarquer que le taux de délinquance est plus faible chez les adolescents qui pratiquent des sports ou participent à des activités de service et d'animation.

Serok et Blum (1982) ont examiné la socialisation comme un double processus (conscience des règles et respect des règles) et ont étudié comment les sportifs pourraient contribuer à ce processus. Ils ont découvert qu'il n'existait aucune différence entre les garçons délinquants et non délinquants en ce qui concerne la volonté de participer à des jeux, leur conformité aux attentes des pairs et leurs choix relatifs aux jeux compétitifs. Cela révélait un vif désir de participation et de socialisation avec les pairs. Les jeunes délinquants enfreignaient plus souvent les règles, réagissaient plus agressivement envers les autres contrevenants, et niaient plus souvent leur responsabilité dans la violation du règlement. Cela donnait à penser que les délinquants connaissaient les règles et normes de conduite mais ne pouvaient ou ne voulaient pas s'y conformer. Toutefois, les encouragements et les récompenses pour respect des règles augmentant durant la partie, les délinquants les enfreignaient moins, ce qui démontre un processus de socialisation (Serok et Blum, 1982). La recherche consacrée à la socialisation par le sport dans les années 1990 s'est poursuivie (Coakley, 1993). En outre, elle s'est aussi intéressée à la socialisation négative associée à la compétition (Coakley, 1993).

La recherche menée par Segrave et coll. (1985) pour mesurer la délinquance chez les joueurs de hockey sur glace évoluant à différents niveaux de compétition fournit un exemple de la façon dont le sport peut avoir une incidence négative sur ses adeptes. Les conclusions ne révèlent pas de différence marquée entre les joueurs de hockey sur glace et les non-sportifs pour ce qui est de la délinquance totale; cependant, les taux de délinquance avec violence étaient nettement plus élevés chez les premiers. Les auteurs estimaient que les joueurs de hockey sur glace apprennent, en fait, un comportement violent dans la pratique de leur sport et qu'ils risquent donc de développer une prédisposition à des réactions agressives ou asociales (Segrave et coll., 1985).

Il est à noter que les essais d'étude de la relation entre la pratique du sport et les jeunes à risque peuvent être faussés du fait même que beaucoup d'individus enclins à la déviance se sont peut-être déjà retirés eux-mêmes de l'échantillon des athlètes (Segrave et Hastad, 1984; Landers et Landers, 1978). Des études ont montré que les jeunes à risque élevé manifestent une préférence pour des activités aventureuses, exemptes de compétition et non structurées et qu'ils évitent les sports classiques (McKay, 1994).

Bien que le présent rapport n'ait pas pour objet d'approfondir toutes les questions connexes, il est à souligner que la pratique de certains sports, notamment en compétition, peut *accroître* certains facteurs de risque chez les jeunes. Parmi ces risques, citons l'épuisement professionnel, les pressions parentales excessives à être les meilleurs; les expositions ou la participation à la violence des spectateurs et à la violence dans le sport; les blessures liées à la pratique d'un sport; la consommation de stéroïdes et d'autres substances anabolisantes.

Télévision et jeux vidéo

Les jeux vidéo sont devenus populaires auprès des jeunes, qu'ils s'y adonnent dans une galerie ou à la maison (Ellis, 1984). Nombre d'adultes affirment que ces jeux créent une dépendance et que les galeries qui les proposent favorisent les comportements déviants. Ellis (1984) a découvert que les galeries de jeux vidéo sont à l'origine de comportements déviants ou les favorisent chez assez peu de jeunes. Ces derniers ont également plus de chances de se trouver dans la galerie tard le soir et d'avoir des parents qui exercent peu de contrôle social sur eux. Ellis (1984) a également découvert que les jeunes qui fréquentaient une galerie avant 22 h obtenaient de meilleurs résultats scolaires que ceux qui ne la fréquentaient pas du tout ou que ceux qui s'y rendaient après 22 h.

Huff et Collinson (1987) se sont penchés sur le cas de jeunes placés en centre de détention afin de définir le lien entre une conduite criminelle, d'une part, et le jeu et les jeux vidéo, d'autre part. Ils ont conclu que beaucoup de ces jeunes (plus de 50 %) commettaient un délit pour financer leur habitude de jouer. Les adeptes « criminels » des jeux vidéo étaient plus jeunes, commençaient à jouer plus tôt et jouaient plus souvent, y dépensaient tout leur argent et faisaient état de plus de problèmes relationnels (Huff et Collinson, 1987). Bien que peu concluantes, ces découvertes révèlent cependant la constitution d'une sous-culture qui accentue les problèmes de jeu. D'autres études ont démontré que les jeux vidéo peuvent constituer un outil précieux dans les loisirs thérapeutiques lorsqu'il s'agit d'améliorer l'estime de soi et le sentiment d'efficacité, de compétence, de maîtrise, de liberté et d'indépendance (Ellis et coll., 1993; Maughan et Ellis, 1991).

Les signes d'inquiétude relativement à l'incidence possible de la violence à la télévision sur le comportement abondent ces dernières années. Malheureusement, il existe peu de recherche dirigée sur les liens entre les émissions télévisées de divertissement et le comportement agressif des enfants et des jeunes (Stipp et Milavsky, 1988). Les jeunes de 15 à 19 ans passant au moins 2,2 heures par jour devant la télévision (Lindsay et coll., 1994), il s'agit d'un thème important pour la recherche future.

3.6 RÉSUMÉ

Le rapport positif entre l'activité physique et les loisirs, d'une part, et une réduction des facteurs de risque pour les jeunes, d'autre part, est connu depuis longtemps. La définition des jeunes à risque, qui a évolué avec les années, peut être conceptualisée sur un continuum allant d'un risque mineur à la déviance chronique. Bien des facteurs exposent les jeunes à des facteurs de risque sur le plan du comportement. Parmi ces facteurs prédisposants figurent les variables relatives à l'individu (le moi), la famille, les pairs, l'école et la collectivité. La situation actuelle au Canada donne à penser qu'il y a lieu de s'inquiéter au sujet des jeunes à risque et que les efforts visant à minimiser les facteurs de risque auxquels ils sont exposés seront bénéfiques à divers titres sur le plan personnel et le plan social. Les gouvernements en ont pris conscience et ils ont mis en place de nombreux programmes afin d'apporter des solutions aux problèmes relatifs à ces jeunes. Malheureusement, il semble y avoir peu de cohérence ou de coordination entre les politiques et programmes appliqués dans l'ensemble du pays. Les stratégies prévoyant une

activité physique et des loisirs paraissent particulièrement prometteuses pour ce qui est de minimiser les facteurs de risque susmentionnés. La participation à une activité physique ou à des loisirs peut présenter des bienfaits en ce qui concerne la santé psychologique, la santé physique, l'interaction familiale, l'influence des pairs, les résultats scolaires, le développement communautaire et d'autres comportements relatifs au mode de vie. On ne saurait ignorer la documentation confirmant l'énorme potentiel des programmes d'activité physique et de loisirs pour ce qui est d'influer positivement sur les jeunes à risque. À une époque où les partisans d'une vie active essaient de convaincre tous les Canadiens des bienfaits d'une activité physique régulière, il se peut que ce soient les jeunes à risque qui soient les plus grands bénéficiaires d'une telle activité.

4. RÉSULTATS DES GROUPES DE DISCUSSION

4.1 RÉSULTATS AU SEIN DES GROUPES

4.11 Les administrateurs et les décideurs

Intéressés, dévoués, sincères et prudents, ainsi pourrait-on décrire en quelques mots les 109 administrateurs et décideurs qui ont participé aux 16 groupes de discussion qui leur étaient réservés. À l'instar des autres groupes, ceux-ci ont été organisés dans huit collectivités rurales et huit collectivités urbaines, et comprenaient deux groupes d'administrateurs et de décideurs autochtones. Ils ont réuni des administrateurs venus de divers horizons qui dirigent des organismes s'occupant de jeunes ou de loisirs et d'activités physiques (voir l'annexe C pour plus de détails). Les participants comptaient 50 femmes et 59 hommes. De manière générale, tous ont assisté aux réunions et y ont pleinement participé.

Point de vue des administrateurs sur les loisirs et les jeunes à risque

Dans l'ensemble, les administrateurs et les décideurs avaient une définition très large et très éclairée des trois termes suivants : loisirs, activité physique et jeunes à risque. Leur conception du premier allait d'un état d'esprit résultant d'une activité à l'activité elle-même. Ceux qui définissaient le premier comme un état d'esprit le décrivaient comme une sensation d'accomplissement, de satisfaction et des sentiments positifs qui découlent d'une activité réalisée pendant ses temps libres et librement choisie. L'autre groupe parlait de l'activité elle-même, qu'elle soit active ou passive, d'équipe ou individuelle, structurée ou non, allant du sport au théâtre, au fait de fréquenter un centre de loisirs. Les loisirs comprendraient ne rien faire, lire un livre ou se fracturer un os en jouant au rugby, pour autant qu'il s'agisse d'une expérience positive. Grâce à cette définition globale plus générale, les administrateurs et les décideurs ont pu voir le potentiel de toutes les formes de loisirs et d'activité physique. La plupart d'entre eux n'étant pas des professionnels en la matière, il est surprenant qu'ils n'aient pas pris les loisirs physiques et le sport sous un angle plus étroit. Manifestement, les administrateurs et les décideurs de nombreux organismes avaient l'opinion la plus globale sur la question. Les administrateurs pensaient également que « loisirs » était un terme d'adultes auquel les jeunes, et notamment ceux à risque, ne s'identifient pas ou n'accordent pas de valeur. Les loisirs et les organismes de loisirs ne représentent rien pour les jeunes à risque ou, au mieux, peu de chose.

L'expression « jeunes à risque » n'a pas fait la même unanimité. Si la plupart des administrateurs considéraient tous les jeunes comme à risque, d'autres estimaient que seuls l'étaient ceux chez lesquels on décelait des comportements ou des caractéristiques en particulier. Ceux pour qui tous les jeunes sont à risque pensaient que tous se débattaient au sein de la collectivité pour diverses raisons, notamment mentales, physiques, spirituelles, financières, affectives, sociales et scolaires. Tous les jeunes subissent un stress et sont donc à risque. À cela s'ajoute le fait que tout jeune peut être victime d'un comportement abusif ou de circonstances sociales négatives, et pas nécessairement être l'auteur d'un tel comportement. D'autres administrateurs et décideurs pensaient que tous les jeunes n'étaient pas à risque et qu'affirmer le contraire constituait une injustice qui risquait de nuire à leur avenir. Selon eux, les organismes et les travailleurs auprès des jeunes doivent veiller à ne pas qualifier à tort tous les jeunes d'à risque. Quelques-uns

estimaient que les jeunes ne sont pas du tout à risque et que le problème réside dans notre façon de cataloguer : « Ce n'est pas parce qu'ils ne peuvent répondre à certaines de nos normes qu'il s'agit de jeunes à risque, et pourtant, nous les cataloguons comme tels » ou « nous essayons d'imposer aux jeunes nos valeurs, nos jugements et nos droits. Eh bien, eux aussi ont des droits. »

Les administrateurs et les décideurs pensaient que des jeunes étaient à risque parce que « la vie les a confrontés à un ensemble de circonstances auxquelles ils ne peuvent faire face » ou parce qu'elle ne leur a pas donné les mêmes possibilités qu'à d'autres qui ont eu plus de chance en raison d'un mode de vie ou d'une situation sociale et, en conséquence, ils sont incapables de réaliser tout leur potentiel. Les jeunes à risque ont quitté l'école pour diverses raisons, sont sous-employés ou chômeurs, souffrent d'une piètre estime de soi, quand ils en ont une, et ils leur manquent une orientation dans la vie, ainsi que la confiance en soi. Les administrateurs estimaient également que ces jeunes reçoivent peu ou pas de soutien de la part de leur famille et de leur collectivité, viennent de foyers désunis, ont une éducation familiale déficiente, et se sentent exclus de leur famille et de leur collectivité.

Avantages des loisirs et de l'activité physique

Dans l'ensemble, les administrateurs comprenaient et appréciaient bien les avantages et incidences de services proposant des activités physiques et des loisirs de qualité, et ils pouvaient en énumérer succinctement un nombre considérable. Afin de replacer cela en contexte, il est important de noter que l'immense majorité des administrateurs et des décideurs représentaient des organismes ne s'occupant pas d'activités physiques ou de loisirs. Leur compréhension de la valeur pour les jeunes des services proposant ces activités et loisirs était surprenante. Comme l'a résumé un administrateur de services sociaux, « l'activité physique et les loisirs sont une composante de tout aspect physiologique, psychologique, sociologique -- il y a le social, le physique, le mental, le spirituel, il y a le jeu d'équipe, il y a tout ».

Les administrateurs et les décideurs considéraient l'activité physique et les loisirs comme une occasion pour les jeunes de faire des choix, de connaître la réussite et l'échec dans des situations acceptables et sans danger, d'apprendre à jouer en équipe et de faire l'expérience de l'interdépendance, d'être acceptés ou rejetés par des pairs, de construire une interaction sociale et de développer des qualités de chef, de gagner une estime et un respect de soi, ainsi que de prendre confiance en soi, de s'épanouir physiquement et d'acquérir de nouvelles techniques d'autonomie fonctionnelles, d'apprendre à faire partie d'une collectivité, de découvrir un sentiment de communauté et d'appartenance, et de s'amuser, de rire et de pleurer. L'activité physique et les loisirs apparaissent aussi comme d'excellents moyens pour la jeunesse de combattre le stress et d'adopter des habitudes et un mode de vie plus sains. En plus d'être considérés comme une excellente porte d'accès à une merveilleuse panoplie d'avantages, l'activité physique et les loisirs étaient également perçus comme un moyen de se sortir de la pauvreté, d'une situation familiale négative, d'un groupe de pairs indésirables, d'une situation communautaire pénible et d'un doute de soi croissant. Les activités ouvrent de nouveaux réseaux aux gens, de nouveaux débouchés et des portes jamais envisagées. Les administrateurs et les décideurs comprenaient bien aussi l'étendue ou l'ampleur de ces bienfaits et incidences, car un

administrateur membre d'une coalition pour la jeunesse et la lutte contre la délinquance a déclaré ceci : « Les loisirs (et l'activité physique) jouent un rôle essentiel. » Cette remarque reposait sur une évaluation récemment terminée des besoins de 600 jeunes de la région (pour la plupart à risque). L'accord sur ce point était unanime et vibrant.

Participation à une activité physique ou à des loisirs : les obstacles rencontrés par les jeunes
L'argent, l'argent et encore l'argent, tels sont, d'après les administrateurs et les décideurs, les trois obstacles les plus communs qui freinent la participation des jeunes et de leurs familles. Dans toutes les réunions des groupes de discussion des administrateurs et des décideurs, on estimait que les jeunes et leur famille, s'ils en avaient une, étaient continuellement et totalement limités par les frais d'inscription exigés, le coût de l'équipement, les dépenses de déplacement, etc., qui étaient une constante incontournable. Il était généralement accepté que les services de loisirs publics, qui ont toujours visé les jeunes à risque et d'autres groupes défavorisés, se désintéressent de ces groupes parce qu'il leur faut sans cesse augmenter leurs recettes et que les prix pratiqués en sont automatiquement plus élevés. Au départ, le coût de la participation tenait ces personnes éloignées ou les décourageait, puis il les a maintenues à l'écart.

Outre les contraintes financières directes, les problèmes liés à la pénurie se faisaient davantage sentir en ceci qu'ils créaient une barrière de classe pour de nombreux jeunes et leurs familles. Les administrateurs et les décideurs pensaient que, faute d'avoir les ressources financières des classes moyennes et supérieures, les jeunes à risque et leurs familles n'avaient pas, dans la plupart des cas, les valeurs, les attitudes, l'expérience, la conscience, voire les vêtements voulus pour se sentir acceptés et à l'aise dans nombre d'activités et de centres de loisirs. À leur sens, il s'exerce, dans beaucoup de services s'occupant d'activités physiques et de loisirs, une discrimination de classe.

Les administrateurs et les décideurs ont également nommé les générations et le fait d'être garçon ou fille comme des obstacles éventuels. D'après eux, les jeunes à risque considéreraient l'ensemble actuel des activités physiques et récréatives comme étant destinées aux « adultes » et les rejetteraient d'emblée. À leur yeux, des activités comme le volley-ball ou le jogging sont des activités de « poules mouillées », « des trucs d'adultes » (et, par conséquent, non acceptables), « ennuyeuses » et « pas acceptées par leurs groupes de pairs ». En bref, nombre des services actuels ne les intéressent pas. Il y avait aussi une très nette impression que la plupart des activités proposées étaient principalement des activités masculines et que l'on n'offrait pas aux jeunes femmes à risque des activités adéquates, voire qu'on ne les écoutait pas.

Voici d'autres obstacles qui, selon les administrateurs et les décideurs, minimisent la participation des jeunes à des activités physiques et à des loisirs, et le plaisir qu'ils y prennent :

1. Manque de soutien familial et parental. Beaucoup de parents ou de tuteurs ne prêtent tout simplement pas attention aux activités et aux intérêts de leurs enfants. Il n'y a aucun encouragement direct à participer ni aucune valeur accordée à des activités ou schéma de comportement dans la famille qui puissent servir de modèle. Tous les groupes de discussion jugeaient cet obstacle très important. La plupart estimaient que les parents, plus précisément les

parents inaptes à assumer leur rôle, sont entièrement responsable du problème des jeunes à risque.

2. Structure rigide et souvent inflexible des services actuels. Les administrateurs et les décideurs pensent que les jeunes n'aiment pas le système d'équipe préétablie qu'utilisent bien des services s'occupant d'activités physiques et de loisirs. La structure est l'antithèse de ce que beaucoup mais pas tous les jeunes recherchent. D'après quelques administrateurs et décideurs, il est évident que ce que ces jeunes veulent « ne cadre pas avec notre système de prestation et remet en question certaines des lignes directrices fondamentales que nous suivons ».

3. Manque de moyens de transport appropriés. Nombre d'administrateurs et de décideurs considèrent que des moyens de transport dispendieux, aux horaires peu pratiques, et parfois inexistants, constituent un obstacle primordial. Pour beaucoup de jeunes des régions rurales, il n'y a tout simplement pas de moyens de transport et, s'il y en a, les horaires ne sont pas pratiques que ce soit pour les jeunes des régions rurales ou urbaines. Il en découle l'impression que les horaires et les trajets des services actuels ne correspondent pas aux besoins et aux intérêts des jeunes à risque.

4. Manque de connaissance et d'appréciation des services. Ce groupe avait l'impression que les jeunes ne savaient pas quels services étaient offerts ni quels étaient les différents organismes leur proposant des activités physiques et des loisirs.

5. Obstacles interpersonnels. Des facteurs comme une piètre estime de soi, un manque de confiance en soi, une fierté mal placée et le sentiment de manquer des aptitudes nécessaires empêchent les jeunes de participer.

Obstacles organisationnels à la participation des jeunes

Les jeunes ne sont pas le seul groupe que des obstacles empêchent de participer à des activités physiques et récréatives, et d'en tirer satisfaction. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les organismes dont la vocation est de servir les jeunes se heurtent aussi à divers obstacles qui leur interdisent, à divers degrés, de travailler avec des jeunes à risque. Les politiques et structures internes qui empêchent systématiquement ces organismes d'offrir des services aux jeunes à risque constituent l'obstacle organisationnel le plus commun. Voici des exemples : une police d'assurance qui interdit de fumer dans les locaux; une convention collective ou un contrat de service qui limitent la disponibilité du personnel de soutien et, par voie de conséquence, les heures d'ouverture; des politiques et des procédures en matière de personnel qui interdisent à l'organisme d'embaucher des jeunes et des Autochtones qui ne répondent pas aux normes professionnelles habituelles; des craintes et des politiques en ce qui concerne la responsabilité civile et le fait de proposer des services non traditionnels; des politiques relatives à la conduite et aux tenues acceptables qui limitent la participation des jeunes à risque; d'où ce commentaire : « Nous excluons les jeunes avec qui nous devrions travailler et qui ont vraiment besoin qu'on les aide ». À toutes les réunions des administrateurs et décideurs, il a été plus ou moins question de ces obstacles internes. Tout le monde en est venu à dire, sous une forme ou une autre, que « nous sommes nos pires ennemis ».

Le préjugé de classe moyenne inhérent, semble-t-il, à la plupart des systèmes de prestation relatifs aux loisirs et à des activités physiques, a été nommé au cours de nombreuses réunions comme constituant un autre obstacle systémique. Les comités, les conseils d'administration, les commissions et les conseils chargés de l'essentiel de la prestation des programmes de loisirs et d'activités physiques représentent, aux yeux de nombreuses personnes, des valeurs et des activités de la classe moyenne blanche. Il en résulte que ces organes de décision ne comprennent pas les questions, les problèmes et les besoins de la population à risque et sont donc incapables de lui fournir des services appropriés. Même si la plupart des participants aux groupes de discussion pensaient que ce préjugé ou cet obstacle est involontaire, c'est-à-dire constitue une erreur par omission, certains le jugeaient intentionnel et malveillant, autrement dit volontaire. Les administrateurs et les décideurs qui étaient de cet avis estimaient que « la collectivité traite ces jeunes avec dédain, ne veut pas les aider, ne veut pas que ses impôts aillent à des services qui leur sont destinés », et que beaucoup de services ciblent des jeunes blancs de classe moyenne et sont délibérément conçus de manière à empêcher des jeunes à risque d'y avoir accès et de se mêler à ces autres jeunes. C'est ce qu'un élu a formulé ainsi : « Nous devons respecter certaines normes et les tenir à l'écart ». Des membres des groupes de discussion pensaient que certains membres de la collectivité réagiraient assez négativement s'ils savaient que des fonds publics servaient à aider des jeunes à risque, car ils considéreraient que cela revient à attirer ces jeunes dans le voisinage et à encourager ou à tolérer leur conduite. En conséquence, une minorité estimait qu'il ne faut pas retirer à des services normaux des fonds limités pour aider des « brebis galeuses ».

Ce préjugé systémique repose parfois sur une attitude négative et doublée de méfiance à l'égard des jeunes à risque et, peut-être, de tous les jeunes, et sur une philosophie de la porte ouverte qui blâme les jeunes eux-mêmes pour le manque de services. Quelques administrateurs et décideurs méfiants ont déclaré que des adultes devaient encadrer les jeunes à risque qui, autrement, « commettraient des actes de vandalisme » et qui « sont incapables de se conduire de manière responsable ». D'autres reprochaient aux jeunes de ne pas utiliser les services existants et de ne pas faire connaître leurs intérêts : « Il n'y a pas plus difficile que de mettre sur pieds des programmes pour eux » -- comme si c'était leur faute --, ou « ce groupe d'âge a du mal à dire ce qu'il veut et c'est une partie du problème ». Dans quelques groupes, on a même entendu l'opinion pessimiste suivante : « Même si on offre aux jeunes ce qu'ils veulent, ils ne s'en serviront probablement pas ». La philosophie de la porte ouverte était manifeste dans des remarques comme celle-ci : « S'ils venaient me trouver... avec une proposition... nous l'examinerions... mais je les attends toujours ». Autrement dit, on s'attend à ce qu'un petit groupe d'élèves de sixième, septième, huitième et neuvième années n'appartenant pas à l'establishment rédige un document à l'intention d'un conseil municipal ou d'un conseil d'administration. Ou bien l'on pense que ce qui existe actuellement est satisfaisant et qu'il suffit de persuader ces jeunes de profiter des programmes ou de les forcer à y participer : « Il existe nombre de services de loisirs, et nous devrions essayer de les convaincre de les utiliser -- comme le petit point »; « Il suffit de passer les ramasser pour les emmener à une partie de base-ball. Ils n'apprécieront sans doute pas au début, mais ils y prendront goût ».

La méconnaissance des divers organismes qui ont notamment pour vocation de s'occuper des jeunes et des jeunes à risque, et le manque de communication et de coopération qui en découle, est un autre obstacle systémique que les administrateurs et les décideurs ont constamment cité. Les groupes de discussion ont pu cerner de nombreux doubles emplois, et des lacunes, dans les services offerts aux jeunes, à cause de cette méconnaissance et de ce manque de communication. Beaucoup pensaient que les ressources nécessaires (services, locaux, fonds, personnel) pour aider les jeunes à risque se trouvaient déjà dans les systèmes collectifs (éducation, loisirs, services sociaux, justice, etc.). Ils estimaient aussi qu'à cause de cette même méconnaissance et de ce manque de communication, auxquels s'ajoutent parfois des questions de territoire et de méfiance de la part des professionnels, plus le fait que « l'on ne voit pas pourquoi on collaborerait (dans le système) », que les ressources sont gaspillées et que les jeunes en font les frais. Les administrateurs et les décideurs ont laissé entendre que ce manque de coopération entre organisme tient peut-être à l'absence de démarche globale, et la plupart des groupes de discussion ont vu là un autre obstacle. Trop de professionnels et leurs organismes respectifs ne se consacrent qu'aux questions figurant à leur mandat.

Voici d'autres obstacles systémiques ou structurels dont il a été question mais qui n'ont remporté aucun réel soutien :

1. Le manque de moyens financiers pour proposer des services aux jeunes à risque, tout en maintenant à leur niveau actuel les services existants.

2. Le fait que les décideurs comprennent mal le rôle et les avantages de l'activité physique et des loisirs.

3. À cause de leur vision à court terme, la plupart des milieux politiques ne peuvent envisager des solutions à long terme au problème des jeunes à risque.

4. Le manque de personnel travaillant dans les domaines de l'activité physique et des loisirs qui sont qualifiés pour comprendre les problèmes et les besoins des jeunes à risque, et pour travailler avec cette population.

5. Les organismes proposant des loisirs insistent trop sur le sport et sur les sports d'élite en particulier, ce qui limite l'éventail couvert par les programmes. Parallèlement, on estime que ces organismes ne s'occupent que de la prestation de services et non du développement communautaire.

6. Le manque de connaissance et de compréhension de la nature et des possibilités des jeunes à risque, ainsi que de leurs besoins et de leurs intérêts en matière de loisirs.

Considérations relatives aux programmes

D'après les administrateurs et les décideurs, les jeunes à risque sont intéressés par des services structurés et non structurés (encore que la majorité estime que les seconds intéresseraient le plus grand nombre) qui couvrent toute la gamme, des loisirs passifs aux loisirs actifs, individuels ou

par équipe, en salle et de plein air, et les aventures en douceur ou à la dure. Les intérêts varient avec les jeunes et reposent aussi sur les besoins individuels. Il s'agit principalement de traiter ces jeunes comme des personnes, d'écouter quels sont leurs besoins et de ne pas les cataloguer comme voulant tous des programmes d'aventures à la dure ou des camps de style militaire. Les administrateurs et les décideurs sont persuadés qu'il faut donner aux jeunes, comme à tout autre groupe de consommateurs, un choix varié et la possibilité de participer à la planification et au fonctionnement du service. Beaucoup estiment que les services offerts aux jeunes à risque dans le cadre des programmes devraient donner l'occasion d'appartenir à un groupe et de se faire des amis -- même juste d'être avec d'autres jeunes, d'apprendre à partager, à être dépendants, indépendants et interdépendants, à être meneurs et suiveurs, à ce que l'on ait besoin d'eux et à sentir qu'ils apportent une contribution particulière (p. ex., se porter bénévole dans une maison ou un centre pour personnes âgées, ou auprès d'enfants défavorisés). Il y a désaccord quant à l'ampleur de la supervision par des adultes et aux règles qui devraient être appliquées dans tout service proposé à la population à risque. Certains pensent que cet encadrement devrait être important et que les jeunes recherchent des structures et des limites bien établies. D'autres estiment qu'il ne devrait y avoir aucun encadrement par des adultes, mais uniquement une supervision définie et régie par les jeunes, tandis que d'autres encore optent pour un compromis et déclarent qu'il « ne devrait pas y avoir de supervision apparente exercée par des adultes » dans les programmes destinés aux jeunes à risque. Le service le plus courant qui, selon les administrateurs et les décideurs, manque et s'impose est un centre de loisirs visant à répondre aux préoccupations et aux besoins des jeunes, conçu et géré par eux, c'est-à-dire un endroit où ils puissent se retrouver, regarder des films, écouter de la musique.

Les administrateurs ont dit clairement ce que les jeunes n'aiment pas, selon eux : des activités trop organisées avec une structure et un horaire rigides. Dans l'ensemble, ils ont aussi dit clairement que les jeunes à risque ne veulent pas qu'on leur fasse la morale, qu'on leur parle de droits et de torts, ni qu'on leur dise quoi faire de leur vie pendant les loisirs et l'activité physique -- ils veulent s'y adonner simplement pour le plaisir.

Principales variables du succès

Lorsqu'on les a interrogés sur les variables qui, selon eux, étaient importantes pour le succès des programmes destinés aux jeunes à risque, tous les administrateurs et les décideurs ont affirmé que c'est le degré de structure qui compte le plus. La réponse la plus fréquente était peu ou pas de structure. L'autre idée qui a reçu autant de soutien était la très grande importance du leadership direct, de la personne qui planifie et gère le programme. La plupart des participants pensaient que cette personne doit être tout particulièrement formée aux problèmes des jeunes et à la communication avec eux, être davantage un travailleur social pour les jeunes, ayant en plus une formation en activité physique et en loisirs, et être accepté par les groupes de jeunes locaux, voire être issu de leurs rangs. Outre le leadership direct, les administrateurs et les décideurs étaient convaincus que le programme doit être globalement dirigé par les jeunes (à risque), qui doivent être formés et habilités à prendre toutes les décisions relatives aux services.

L'intérêt, le soutien et l'investissement manifestés par les parents ou tuteurs et la famille figuraient aussi parmi les principales variables du succès. Les participants pensaient que

n'importe quelle initiative aurait peu de chances de succès sans appui à la maison. Le soutien de l'ensemble de la collectivité, et non de la seule famille, est lui aussi important. La collectivité doit reconnaître que les jeunes sont sa responsabilité globale et elle doit accepter de jouer son rôle lorsqu'il s'agit de les aider à surmonter leurs difficultés. Les participants estimaient donc qu'un programme doit être offert par le biais d'un partenariat de différents organismes communautaires, doit être financé à long terme (soit de trois à cinq ans), et que l'organisme d'exécution doit être doté d'un mandat clair et absolu qui n'est pas susceptible de changer sous la pression du public.

Prévention ou intervention

Durant leurs débats, les administrateurs et les décideurs étaient divisés quant au rôle de prévention ou d'intervention des loisirs et de l'activité physique. Si la plupart pensaient que le principal rôle est la prévention de divers problèmes sanitaires, sociaux, affectifs et spirituels, un assez grand nombre croyaient au pouvoir de l'activité physique et des loisirs en tant qu'intervention pour les jeunes gens qui connaissent des problèmes dans leur vie. Les participants s'entendaient tous pour dire qu'en ce qui concerne l'activité physique et les loisirs, il faut inculquer aux enfants dès leur jeune âge des valeurs, des attitudes, des techniques et des habitudes de participation régulière. Beaucoup estimaient que plus tôt on inculquait à notre jeunesse ces valeurs, ces attitudes, ces techniques et ces habitudes de participation, plus grande serait l'incidence et plus efficace serait la leçon. Il faut penser à long terme.

Rôle du gouvernement

Fédéral - La plupart des administrateurs et des décideurs pensaient que le rôle du gouvernement fédéral est de financer, d'entreprendre des programmes, de faire de la recherche et d'informer le public. Le premier qui venait à l'esprit, le plus courant et, souvent, la seule proposition, c'était le financement. On attend du gouvernement fédéral qu'il subventionne et apporte des fonds de mise en branle pour de nouvelles mesures à l'intention des jeunes à risque dans le domaine de l'activité physique et des loisirs, pour un programme national d'éducation et de promotion sur les bienfaits des programmes d'activité physique et de loisirs destinés aux jeunes à risque, et pour un programme de recherche continue. Plusieurs groupes ont proposé que le gouvernement fédéral lance un programme national d'activité physique et de loisirs pour les jeunes à risque comprenant un programme national d'éducation et de promotion, des normes nationales relativement à la qualité des programmes, aux systèmes et à la formation des animateurs, des subventions de contrepartie accordées par le biais des gouvernements provinciaux et territoriaux pour des programmes locaux et régionaux, et qu'il incite les gouvernements provinciaux et territoriaux à mettre sur pied des politiques, du financement et des programmes. Beaucoup de participants ont proposé que soit lancé un programme similaire à Vie active. Il faut un programme de recherche continue longitudinale qui étudie les incidences et les différent modèles de prestation en ce qui concerne l'activité physique et les loisirs -- « à l'instar de la recherche actuelle ». Un participant a également suggéré que le gouvernement fédéral rationalise la multitude des services à la jeunesse existants qui sont dispersés dans divers services et organismes publics, afin que les jeunes, leurs familles et les travailleurs communautaires qui s'occupent des jeunes puissent comprendre ces services et les utiliser davantage.

Provincial et territorial - La proposition la plus souvent formulée en ce qui concerne les gouvernements provinciaux et territoriaux était que ces derniers mettent en oeuvre le programme fédéral recommandé, en l'adaptant à la situation et aux besoins locaux. Beaucoup estimaient que ces gouvernements doivent définir leurs propres politiques et programmes en matière d'activité physique et de loisirs ciblés sur les jeunes à risque. Les participants proposaient que ces politiques et programmes soient élaborés et appliqués en collaboration avec les divers services provinciaux et territoriaux dont le mandat principal ou secondaire vise les jeunes ou l'activité physique et les loisirs. Ils ont beaucoup insisté sur le fait qu'il faut supprimer les doubles emplois et les chevauchements au palier provincial et territorial. Les services provinciaux et territoriaux doivent, tout comme leurs homologues fédéraux, chercher de nouveaux partenaires non traditionnels afin de définir de nouvelles mesures pour travailler avec les jeunes à risque. On a donné comme exemple un programme sur le rôle des parents et l'unité familiale, proposé conjointement avec les services sociaux et les organismes de santé communautaire. Plusieurs groupes ont parlé de la nécessité pour les gouvernements provinciaux et territoriaux d'aider les organismes locaux et provinciaux en leur fournissant des fonds et un soutien de programme ainsi qu'en veillant à la formation du personnel et de bénévoles afin d'assurer le lancement de programmes de qualité et leur continuité. Les ministères provinciaux et territoriaux doivent aider les organismes locaux qui proposent des activités physiques et des loisirs à passer de l'exécution d'un programme à un rôle dans le développement communautaire. De plus, on a souvent recommandé de modifier la loi provinciale et territoriale afin de réduire la responsabilité des personnes et des organismes qui travaillent avec les jeunes.

Municipal et local - La plupart des groupes estimaient que les autorités locales, mais pas nécessairement le service local chargé des loisirs, doivent montrer l'exemple dans la définition de stratégies locales visant à offrir davantage d'activités physiques et de loisirs à tous les jeunes et, plus particulièrement, aux jeunes à risque. La solution généralement proposée consisterait à former une coalition d'organismes locaux, publics ou privés, à but lucratif ou pas, cette coalition étant chargée de mettre en oeuvre, à l'intention des jeunes à risque, une série de programmes communautaires coordonnés. Ce qu'un des participants a formulé ainsi :

> « Cela montre qu'il y a quelqu'un de responsable, quelqu'un à qui il incombe en dernier ressort de s'occuper du problème. Cette perspective a plus nui que toute autre chose. Cela va dans le même sens que l'idée qu'il existe une activité magique ou une démarche qui résoudra tous nos problèmes, or ce n'est pas vrai. Il s'agit de problèmes complexes qui exigent une démarche et une réflexion différentes, et **personne** autour de la table ne peut y parvenir. »

Bon nombre de participants étaient convaincus que, pour être fructueuses, les solutions au « problème » doivent être acceptées et proposées par les collectivités elles-mêmes, et pas simplement par les autorités locales : « Nous devons oublier le concept des années 1960 et 1970 qui consiste à embaucher un spécialiste qui résoudra les problèmes à notre place. Nous devons revenir à un processus de solution communautaire dans lequel la collectivité se prend en main, c'est-à-dire reconnaît sa responsabilité dans les problèmes et se charge de les résoudre ».

4.12 Les travailleurs de première ligne

Cent neuf travailleurs de première ligne participaient aux 16 groupes de discussion (48 femmes, 61 hommes). Les participants étaient représentatifs des professionnels et des bénévoles qui se trouvent régulièrement en contact avec des jeunes (voir l'annexe C pour plus de détails). Les résultats de leurs discussions seront présentés par thèmes soumis à leur réflexion.

Définition des jeunes à risque

Certains ont fait remarquer que l'expression « jeunes à risque » est assez nouvelle, tandis que d'autres estimaient que l'on en abuse. Certains, qui la jugeaient blessante, estimaient qu'elle servait à mal cataloguer des jeunes. Ils préféreraient voir employer « problèmes auxquels est confrontée la jeunesse ». L'expression « jeunes à risque » ne gênait cependant pas la majorité des participants pour qui elle décrit bien la situation. Les définitions données par les travailleurs de première ligne visaient souvent les jeunes qui ont déjà des ennuis (c.-à-d. **JABS** ou plus loin dans le continuum des jeunes à risque -- voir la figure 1). Nombre de participants ont donc parlé des deux formes de stratégies, soit l'intervention et la prévention.

Les opinions des travailleurs de première ligne divergeaient considérablement pour ce qui est de la gamme des jeunes à risque. Voici quelques-unes des tranches d'âge proposées : 11 à 15 ans, 0 à 21 ans, moins de 16 ans, 13 à 24 ans, 12 à 18 ans, 9 ans et plus, 16 à 24 ans, 12 ans et plus, 4 ans et plus, 10 ans et plus, à partir de la deuxième année, école secondaire, 6 à 19 ans, moins de 18 ans, 5 à 18 ans, 12 à 25 ans, et 15 à 24 ans. Il n'y avait guère de consensus à cet égard, même si la majorité des participants estimaient que l'on devrait entendre par « jeunes à risque » TOUS les jeunes de la naissance à l'âge adulte ou que les jeunes à risque sont essentiellement des adolescents.

Voici des caractéristiques ou commentaires utilisés pour décrire, définir ou identifier les jeunes à risque :

- des jeunes qui vont au-devant d'ennuis – vie familiale, problèmes à l'école et avec la police, en colère contre le monde;
- des jeunes qui risquent de se mettre en danger et de mettre d'autres personnes en danger – principalement pendant leurs temps libres;
- famille monoparentale à faible revenu;
- piètre estime de soi;
- ne terminent pas leur scolarité (par choix ou renvoyés), chômage quasi assuré, à risque s'ils ne vont pas à l'école parce que trop de temps libres, aucun débouché, manque de choix;
- violence physique et sévices sexuels au foyer;
- familles dysfonctionnelles, violence affective, parents déficients, alcoolisme et toxicomanie – le modèle donné par les parents est essentiel – en cas de toxicomanie et d'alcoolisme, les jeunes sont marqués dès la conception;
- moins de respect envers les adultes et les autorités;

- les enfants obèses ou trop maigres – à risque sur le plan nutritionnel –, facteurs économiques;
- promiscuité sexuelle, adolescentes enceintes, maladies;
- pas seulement les milieux à faible revenu, mais divers autres;
- les jeunes sont à risque si leur santé physique ou psychologique est menacée;
- risque de développer le syndrome alcoolique foetal, de se faire du mal ou d'en faire à autrui, de commettre de nouveaux délits;
- tout ou rien – à risque ou pas – pas de continuum - par contraste, tous les jeunes sont à risque;
- risque de suivre un fauteur de troubles – influençables;
- problème d'origine génétique;
- deux groupes distincts : 1) qui a des ennuis parce que recherche l'aventure et les émotions fortes, et 2) qui souffre de problèmes psychologiques plus profonds – à traiter séparément et différemment –;
- un petit nombre de jeunes causent la plupart des problèmes et entraînent les autres;
- tout jeune sans débouché;
- carences physiques, mentales et affectives;
- aller à l'école place les jeunes dans une situation à risque – non contrôlée –;
- une personne qui se trouve dans un milieu qui peut devenir source de conflit;
- des enfants qui n'ont nulle part où aller, qui sont passés entre les mailles du filet, qui ont échappé à la vigilance des services traditionnels;
- des jeunes qui ne répondent pas aux normes de la société;
- absence de mécanismes pour faire face aux difficultés;
- les jeunes qui fument.

Il a été souligné que les jeunes à risque sont loyaux les uns envers les autres et qu'ils se protègent mutuellement, ce qui montre qu'ils ont aussi des qualités.

Rôle de l'activité physique et des loisirs

Le rôle de l'activité physique et des loisirs pour ce qui est d'atténuer les facteurs de risque que rencontrent les jeunes a été un sujet de discussion dominant au cours des réunions. Certains participants limitaient leur réflexion au sport, mais la plupart avaient une vision plus large de l'activité physique et des loisirs. Quelques travailleurs de première ligne ont déclaré que l'activité physique et les loisirs n'apporteraient rien à certains jeunes à risque. En général, on pensait que tous deux seraient bénéfiques pour ces jeunes en ceci :

- ils permettent d'améliorer l'estime, l'image et le respect de soi et fournissent une occasion de réussir quelque chose;
- ils offrent des modèles positifs;
- ils font connaître un sentiment d'appartenance, le travail d'équipe, une interaction positive, la coopération et permettent de développer des aptitudes sociales;
- ils aident à prendre confiance en soi;

- ils occupent les jeunes, ce qui les empêche de traîner dans les rues, les éloignent de situations familiales abusives – autrefois, les jeunes avaient des corvées à faire ou des activités autonomes, plus maintenant –;
- ils font utiliser le temps de façon constructive, structurent un peu la vie des jeunes et dissipent l'ennui;
- ils permettent de canaliser la frustration et la colère – juste comme les drogues et l'alcool –;
- en s'y adonnant, les jeunes se sentent mieux – l'activité physique est un stimulant –;
- ils permettent aux jeunes se sentir « relier » à quelque chose;
- ils aident à lutter contre l'obésité et contre les problèmes connexes d'estime de soi;
- ils fournissent une expérience positive – « le seul accès à des bonnes nouvelles (positives), c'est dans la section des sports » –;
- ils aident à convaincre les jeunes de poursuivre leur scolarité – l'appartenance à une équipe sportive scolaire donne une raison de continuer –;
- ils inculquent l'éthique et les valeurs qui entourent l'esprit sportif ainsi que le respect des règles;
- ils donnent des possibilités souples, car il n'est pas nécessaire de posséder des techniques ou des aptitudes;
- ils fournissent une occasion d'être « libre »;
- ils donnent une bonne approche dynamique et préventive par rapport à l'atténuation des risques;
- ils permettent d'éduquer et de conseiller les jeunes sur l'utilisation de leurs temps libres;
- ils favorisent un « effet de halo » en encourageant à cesser de fumer, en faisant reculer la dépendance à l'égard des drogues, etc.;
- ils constituent un véhicule à partir duquel des relations peuvent se développer;
- ils sont riches en enseignements cognitifs, sur le leadership et sur la vie (on y apprend le partage, la discipline, la victoire et la défaite);
- ils donnent aux jeunes un environnement sûr;
- ils sont une occasion d'intégration raciale;
- ils permettent de motiver pour d'autres aspects de la vie;
- ils confèrent un sentiment de communauté;
- ils favorisent le bien-être des jeunes.

On a fait remarquer que l'activité physique et les loisirs peuvent remplacer des expériences familiales qui font défaut aux jeunes à risque, mais que pour en maximaliser les avantages, le soutien familial est également nécessaire. L'activité physique et les loisirs ont seulement une incidence positive passagère et doivent donc être incorporés au mode de vie personnel. Du point de vue de l'élaboration des programmes, il faut que les activités récréatives tiennent compte des facteurs culturels.

Quelques travailleurs de première ligne ont souligné l'aspect négatif de l'activité sportive. Ils ont insisté sur le fait que les sports peuvent être source d'échec pour les jeunes à cause d'un manque d'aptitudes. En outre, certains parents forcent leurs enfants à participer à ces activités ou les inscrivent à trop d'activités, ce qui accroît le stress auquel ils se sentent soumis.

Que fait-on aujourd'hui dans ce domaine?

La plupart des travailleurs de première ligne ont précisé qu'ils proposent des activités physiques et des loisirs en relation avec des programmes qui peuvent avoir une incidence directe ou indirecte sur les jeunes à risque. Cependant, la majorité des programmes ne visent pas expressément les jeunes à risque. Beaucoup des programmes et services traditionnels à la disposition des jeunes ont été cités, comme les guides et les scouts, les programmes de sport traditionnels, les programmes offerts dans des centres (YM/YWCA, les clubs de garçons et de filles, les maisons des Jeunes, les cercles d'amitié), les Grands frères et Grandes soeurs, les groupes de jeunes des paroisses, les programmes de parcs et loisirs, et les festivals culturels. En outre, il existe nombre de programmes bien conçus qui sont assez fragmentés et qui reposent sur des initiatives locales ou individuelles. En voici quelques exemples :

- « Why me? » (Pourquoi moi?), programme du YM-YWCA;
- groupe de soutien suite à une séparation ou à un divorce, offert par le YM-YWCA;
- programme d'encadrement pour les jeunes de 12 à 18 ans dans lequel on donne au jeune un mentor, un modèle;
- il existe une aide aux enfants défavorisés (financière – pour les frais d'inscription, le matériel –), par l'intermédiaire des clubs sociaux, d'organismes, etc. – des programmes mal connus (pour des raisons évidentes), les parents des jeunes à risque sont habituellement trop léthargiques pour les utiliser, la fierté joue aussi (comme pour les banques alimentaires) –;
- les comités de prévention du crime comptent des jeunes dans leurs rangs;
- les programmes d'information sur le SIDA;
- les efforts déployés par les services de santé publique pour conseiller les jeunes qui ont une piètre estime d'eux-mêmes et pour travailler avec eux;
- à Halifax, les jeunes à risque ont organisé leur propre conférence sur les problèmes qu'ils rencontrent (*Youth Voices*);
- des programmes offerts par le biais de programmes de sensibilisation culturelle (problèmes interraciaux);
- Merritt (Colombie-Britannique) recherche actuellement un coordonnateur des loisirs pour la jeunesse;
- Les pubs et discothèques où l'on ne sert pas d'alcool sont très populaires dans certains endroits;
- le programme *Dress a Champion* parrainé par Esso a aidé à équiper des sportifs qui en avaient besoin;
- les clubs de course à pied chrétiens;
- le programme PAL (« Police Activities League ») propose diverses activités sportives que la police mène avec des jeunes modérément à risque;
- le YM-YWCA offre des programmes baptisés « Futures for Youth » (qui eux-mêmes comportent divers programmes touchant à l'avenir des jeunes – éducation, apprentissage de l'autonomie culturelle, emploi – les loisirs représentent un aspect important de tous les programmes);
- « Partners for Youth » (créé à la suite du « Mayor's Safer Cities Report ») – regroupement d'organismes (YM-YWCA, Parcs et Loisirs, police, services

communautaires, écoles) qui a défini des objectifs et les mesures nécessaires pour régler les problèmes des jeunes, chaque organisme s'occupant de l'élément qui correspond à son domaine de compétence –;

- « Full Service School » - démarche globale par rapport au bien-être de la jeunesse; des représentants de tous les organismes se partagent un domaine commun, ont des services de garde de jour, font participer les parents, école communautaire, libre utilisation des installations;
- programme de judo mis en place à l'initiative de la police si les jeunes délinquants s'engagent par écrit à suivre les cours de judo au lieu de se présenter devant le tribunal pour enfants;
- le programme « MENS ONLY » est proposé par une école communautaire (les hommes viennent y suivre des cours de formation au rôle de parent, s'inscrivent à un groupe de soutien, participent à des activités de loisirs avec des enfants).

Ce qui fait le succès d'un programme

L'essentiel, si l'on veut que les programmes aient plus de chance de succès, est d'y responsabiliser les jeunes. Ils doivent contribuer aux programmes qui leur sont destinés. Cette remarque est revenue dans tous les groupes de discussion auxquels participaient les travailleurs de première ligne. Entre autres éléments clés indispensables au succès des programmes, citons l'accès à des installations, une aide financière, de bons animateurs (des personnes en qui les jeunes ont confiance), des horaires souples (un accès 24 heures sur 24, si possible), des programmes souples et diversifiés, un soutien familial, un soutien communautaire, un milieu ni menaçant ni compétitif, une publicité efficace, et un accès facile. On estimait que, contrairement aux programmes de sport traditionnels, c'est sur la participation et non sur la compétition que l'accent doit être mis. Il est nécessaire aussi d'avoir conscience des capacités et des aptitudes de chacun, qui sont différentes, et de structurer les programmes de groupe en conséquence. Évidemment, les programmes doivent permettre de s'amuser. Nombre de participants aux groupes de discussion ont déclaré que les jeunes à risque apprécient tout particulièrement les programmes dans lesquels on prend des risques, où il y a de l'aventure et où l'on partage les responsabilités – « plus le défi est grand, plus l'intérêt est fort ». Certains pensaient que, dans la mesure du possible, les programmes doivent viser à un enseignement, à donner une leçon de morale.

Les travailleurs de première ligne ont proposé d'adopter une démarche globale dans les programmes d'activité physique et de loisirs offerts aux jeunes à risque. Ces programmes devraient être conçus de manière à être intégrés dans un mode de vie sain. Il faut apprendre aux jeunes que la patience est nécessaire quand on évalue les progrès réalisés sur le plan des aptitudes et du comportement. Les attentes des animateurs comme des participants quant aux résultats du programme doivent être réalistes. Les programmes de loisirs ne sont pas la panacée aux problèmes de conduite des jeunes. Souvent, il faut une bonne dose d'interaction individuelle. Pour beaucoup de travailleurs de première ligne, d'anciens jeunes à risque ou des animateurs issus de groupes de jeunes établis sont les meilleurs candidats pour montrer l'exemple.

D'après les travailleurs de première ligne, il est nécessaire d'évaluer en permanence l'efficacité des programmes et l'ampleur des problèmes des jeunes à risque.

Ce qui fait l'échec d'un programme

En général, c'est l'inverse de ce qui fait le succès qui entraîne l'échec. Si l'on ne donne pas la parole aux jeunes pendant le processus de planification, la probabilité d'échec sera élevée. Les programmes qui sont coûteux ou qui obligent à lever beaucoup de fonds ont moins de chance de succès. Si la structure du programme est trop lourde et que les adultes sont omniprésents, on diminue les chances que les jeunes y participent. Faute de transports et d'équipement, on risque d'empêcher plusieurs jeunes de participer. Les problèmes d'accès aux installations, un leadership défaillant, et la discrimination sexuelle ou raciale sont également des facteurs associés, estime-t-on, à l'échec de programmes.

Beaucoup de jeunes à risque ont une mauvaise image ou une piètre estime d'eux-mêmes. Les travailleurs de première ligne pensent donc que les programmes qui mettent l'accent sur des récompenses extrinsèques, sur de grandes aptitudes, sur la compétition et sur un fort risque d'échec ne porteront probablement pas leurs fruits -- « personne ne veut être le dernier choisi pour faire partie de l'équipe ». En fait, en insistant sur l'aspect victoire ou compétition, on risque de créer un ressentiment contre ceux qui gagnent, ce qui ne fera qu'aggraver le problème.

Les organismes connexes qui ont des programmes pour les jeunes à risque doivent instaurer une bonne communication entre eux afin de réussir dans leurs entreprises. S'ils ne s'entraident pas, les probabilités d'échec augmentent. Cette communication est également nécessaire pour éviter le double emploi de programmes et une concurrence inutile. En qualifiant un programme de « destiné aux jeunes à risque », on diminue les chances de participation.

Si le gouvernement ou un organisme de financement important ne s'investissent pas dans le programme, les jeunes en feront de même. Par exemple, il est difficile de convaincre les jeunes de l'importance d'une activité physique régulière si les écoles suppriment peu à peu l'éducation physique de leur programme d'enseignement et s'ils ont l'impression que les gouvernements n'accordent pas d'importance aux loisirs. Si une collectivité ne s'investit pas dans un programme de loisirs, la réussite de celui-ci peut réellement être mise en péril.

Besoins des jeunes à risque

Globalement, les travailleurs de première ligne pensaient que les jeunes à risque ont aussi besoin de plus de soutien et d'amour de la famille (certains enfants partent à l'école sans déjeuner, tête nue en hiver), de quelqu'un en qui ils peuvent avoir confiance (« de relations et non de systèmes »), de l'appui de leurs pairs (acceptation), de s'affirmer (sentiment de dignité, de pouvoir, de responsabilité, d'être écouté), d'une discipline, de possibilités d'emploi (espoir de réussite), d'une éducation, de sécurité et d'argent. Ils ont besoin de camaraderie, d'appartenir à une communauté, pas de ségrégation. « Ils doivent avoir une chance d'être jeunes. » Il leur faut un avenir meilleur. Il y a aujourd'hui une attitude fataliste. À l'heure actuelle, ils pensent n'avoir aucune chance de réussir, n'avoir la maîtrise de rien et être voués au chômage. D'après les travailleurs de première ligne, les jeunes doivent apprendre comment mieux faire face à

l'adversité. Certains jeunes ont juste besoin d'un lit à l'abri, d'un endroit où aller sans avoir à répondre à des questions; d'autres ont juste besoin d'attention. En général, les jeunes à risque doivent acquérir une meilleure estime d'eux-mêmes.

Tous les jeunes ont besoin de chance. Ceux qui sont victimes de discrimination doivent bénéficier d'une égalité des races et des sexes et d'une plus grande sensibilisation aux différences culturelles.

Pour ce qui est plus particulièrement de l'activité physique et des loisirs, on estimait que les jeunes à risque ont besoin d'un endroit où se retrouver, comme un centre d'accueil, mais sans grande structure ni organisation. Nombre de travailleurs de première ligne ont déclaré que les activités qui se déroulent en plein air (les aventures, le vélo tout terrain, les expéditions dans la nature, les programmes qui visent le dépassement de soi, comme « Outward Bound ») sont bonnes pour les jeunes à risque parce qu'elles demandent peu d'aptitudes, peu de structures, aucune évaluation, qu'elles ne sont pas compétitives, qu'elles exigent une coopération, qu'il n'y a pas d'attentes quant à l'image corporelle, mais qu'elles sont stimulantes. « Les jeunes à risque aiment les jeux vidéo parce qu'ils les stimulent sans les menacer ni présenter de danger -- les programmes doivent être de la sorte. » Les programmes diurnes ne suffisent pas à certains jeunes à qui il en faut sans doute qui se prolongent tard dans la nuit. Cela leur donne des possibilités constructives; autrement, ils créent leurs propres activités, comme de commettre des actes de vandalisme simplement pour se divertir.

Obstacles rencontrés par les jeunes à risque et les travailleurs de première ligne

Le tableau 3 résume les obstacles qui empêchent les jeunes à risque de participer régulièrement à des programmes d'activité physique ou de loisirs ou de saisir des occasions d'y participer. Ce tableau se divise en obstacles rencontrés par les jeunes à risque eux-mêmes (du point de vue des travailleurs de première ligne) et obstacles auxquels sont confrontés ces travailleurs lorsqu'ils essaient d'exécuter les programmes. Certains travailleurs ont laissé entendre que c'est la désintégration de notre culture qui est à la base du problème. Les jeux deviennent plus violents (p. ex., le hockey, à mesure que l'équipement s'améliore), notre société tolère davantage la violence et le sexe, plus de jeunes sont qualifiés de « à risque » à présent parce que la définition du concept évolue (« aujourd'hui, gifler un enfant est assimilé à des mauvais traitements »), et les valeurs de la société changent, ce qui complique les problèmes des jeunes plus tôt dans leur vie. Les travailleurs de première ligne voient aussi dans ces changements plus importants dans la société des obstacles au succès des programmes d'activité physique et de loisirs destinés aux jeunes à risque.

Qui devrait prendre les commandes de la prestation et de la coordination des services offrant des activités physiques et des loisirs aux jeunes à risque?

En général, on estimait qu'il fallait charger un comité, une coalition ou un collectif de partenaires alliés (annexe E) d'assurer une coordination et une orientation centrales. Chacun doit être invité à participer. Ce groupe devrait organiser des réunions et des conférences (comme les groupes de discussion dans le cadre de la présente recherche), afin de développer un leadership,

de constituer des réseaux, d'établir une coopération et de partager les informations. Les jeunes doivent y être conviés en tant que partenaires à part entière. Il faut utiliser les médias pour faire connaître ce mouvement et susciter une énergie positive autour des efforts déployés.

Tableau 3: Obstacles rencontrés par les jeunes à risque et les travailleurs de première ligne

OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES JEUNES À RISQUE	OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES TRAVAILLEURS DE PREMIÈRE LIGNE
coût des programmes et de l'équipement	investissement et soutien des parents et de bénévoles
pas de soutien, de temps, d'argent ou d'intérêt de la part des parents	peu de motivation de la part des jeunes à risque
le milieu sportif est élitiste	épuisement personnel
les programmes et le possibilités sont réduits du fait des compressions budgétaires	systèmes et structures rigides
des programmes rigides, aucune participation à leur élaboration	manque de ressources humaines et financières
accès aux installations	obstacles liés à la responsabilité et à la police d'assurance
obstacles logistiques – garde d'enfants, transports	les efforts ne sont pas coordonnés, réticences des partenaires
peur de l'échec/piètre estime de soi	l'activité physique et les loisirs ne semblent pas être une priorité gouvernementale
pression exercée par les pairs	accès à des locaux et existence de locaux
manque de confiance des adultes	sécurité personnelle
ignorance et discrimination culturelles	communiquer avec les jeunes, fossé des générations
manque de modèles et de leadership	peur des jeunes à risque dans la population
manque d'encouragements	portrait des jeunes à risque dans les médias
méconnaissance des programmes et services offerts	manque de temps
les décideurs ne les écoutent pas réellement	pas de soutien de la part des administrateurs
des programmes sexistes	double emploi de services
les programmes d'éducation physique ne sont pas une priorité	manque de leadership et de modèles, surtout pour les filles et les minorités ethniques
le temps	les programmes ne sont pas convenablement évalués
sécurité des programmes et des déplacements, surprotection	la télévision - occupe du temps et enseigne la violence
attentes des parents	peu de soutien communautaire
maladresse	manque de respect de la part des jeunes à risque

Recommandations formulées par les travailleurs de première ligne (pas par ordre de priorité)

1.Les animateurs doivent être qualifiés et convenablement instruits (le Programme national de certification des entraîneurs a été cité en exemple).

2.Il faut nommer un chef de file (un organisme, un ministère...) au sein de l'infrastructure actuelle et le charger de commencer à coordonner les services et le processus de constitution de partenariats.

3.Les efforts de prévention doivent commencer tôt, dès que les enfants sont scolarisés.

4.Il faut faire intervenir les jeunes dans toutes les facettes de l'élaboration des programmes d'activité physique et de loisirs, ainsi que dans la mise sur pied des services correspondants.

5.Il est nécessaire de changer l'attitude des parents afin qu'ils soutiennent les jeunes, l'activité physique et les loisirs. Des cours de formation sur le rôle de parent peuvent être proposés, et les parents dont les enfants sont placés dans des foyers d'accueil devraient avoir l'obligation de les suivre avant qu'on leur rende leurs enfants.

6.Les jeunes ont besoin d'un endroit où se retrouver (des centres de loisirs, par exemple). Ces installations sont à créer et doivent être équipées de ce que les jeunes aiment (jeux vidéo, tables de billard). Les jeunes doivent être consultés quand on met sur pied de telles installations.

7.Il faut améliorer la communication et les réseaux entre partenaires qui travaillent avec des jeunes à risque. Plus de coopération est nécessaire entre eux -- moins de « chasses gardées ». Un comité inter-organismes doit être créé.

8.Il est nécessaire d'élaborer des programmes particuliers pour chaque sous-groupe (BCBG, « dirts », plancheurs, sportifs, etc.), afin de susciter la participation tout en reconnaissant des sous-cultures.

9.Un échantillon d'activités doit être présenté pour que les jeunes décident lesquelles ils souhaitent faire. Il est indispensable que les programmes soient souples.

10.Une recherche plus poussée est nécessaire pour mieux comprendre la psychologie des jeunes à risque, comment l'activité physique et les loisirs peuvent les aider et aussi l'influence de la télévision et des jeux vidéo.

11.Un accès plus libre à des gymnases locaux s'impose.

12.Les écoles doivent se doter de programmes intra-muros plus étendus et d'une programmation plus novatrice (parce que les autobus partent souvent juste après la fin des classes). Les éducateurs doivent s'investir davantage, mais il faut les y habiliter et leur donner le soutien et l'autorité dont ils ont besoin pour reprendre le contrôle de l'école.

13.Toute les villes doivent avoir un coordonnateur des services à la jeunesse qui se charge de réunir toutes les informations pertinentes sur les programmes et les services. Un centre d'information doté d'un numéro central à composer pour tous les services relatifs aux jeunes doit être créé afin de coordonner, d'orchestrer et d'intégrer les programmes existants.

14.Il faut prévoir et encourager des conférences organisées par les jeunes pour les jeunes pour cerner les problèmes relatifs aux jeunes à risque. Des conférences similaires avec des partenaires alliés qui offrent des services aux jeunes sont nécessaires.

15.Des programmes d'encadrement doivent être mis sur pied et appuyés (p. ex., Magic Johnson et le SIDA).

16.Les personnes âgées doivent avoir des contacts avec les jeunes. Elles en retirent un sentiment d'importance dans leur retraite et les jeunes y gagnent des conseils.

17.Il faut manipuler les médias de manière plus positive.

18.Il est nécessaire d'encourager le développement de la communauté thérapeutique et de la doter de pouvoirs.

19.Plus de ressources sont nécessaires (financement, personnel). Quelques personnes pensent qu'il suffit d'un peu de réorganisation des services.

20.Il faut aménager des planchodromes.

21.On doit suivre une démarche globale dans la définition des programmes et des services.

22.Il est nécessaire d'informer la collectivité des problèmes des jeunes à risque -- de les faire connaître. Il faut utiliser des statistiques impressionnantes dans les communiqués de presse afin que la collectivité connaisse l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes à risque.

23.TOUS les jeunes doivent avoir accès aux programmes. Il faut passer de programmes axés sur la compétition à des programmes axés sur la participation.

24.Il est nécessaire de créer des services de bénévoles.

25.Il faut proposer davantage d'activités culturelles aux jeunes.

26.Les programmes doivent être convenablement et régulièrement évalués, et des modifications doivent être apportées en conséquence.

27.Il est nécessaire de revoir les programmes de télévision afin qu'ils véhiculent des messages plus constructifs.

28.Des programmes de formation d'animateurs qui s'occuperont tout particulièrement de jeunes à risque doivent être élaborés.

29.Il faut accorder plus d'attention à l'éducation physique dans le système scolaire et mettre davantage l'accent dessus.

30. Il est nécessaire de proposer des programmes et des services qui favorisent le développement familial et communautaire.

31.Il faut améliorer les communications de la base au sommet, afin que les administrateurs et les milieux politiques connaissent mieux les vrais problèmes de la rue.

32.Il faut agir.

4.13 Les parents

Il est à noter que la réponse aux groupes de discussion des parents a été en général la plus faible de toutes, indépendamment de l'endroit. Au total, les 16 groupes de discussion comprenaient 66 parents, soit 16 hommes et 50 femmes, avec une assistance moyenne faible de quatre personnes. L'exception était le groupe de 11 parents engagés venus de la collectivité autochtone urbaine de Regina. Étant donné que la participation était volontaire et vu le niveau d'intérêt général exprimé dans toutes les réunions avec les parents et dans les situations personnelles partagées, on peut dire sans se tromper que les parents présents étaient là par intérêt personnel, par dévouement envers leurs enfants et par attachement à l'activité physique et aux loisirs. Les parents ont rapidement montré qu'ils connaissaient les bienfaits de l'activité physique et des loisirs et qu'ils y croyaient. Les organisateurs locaux des groupes de discussion qui ont essayé de faire correspondre les parents avec les participants des réunions des jeunes à risque ont vite compris que beaucoup de parents n'étaient pas du tout intéressés par cette recherche. C'était le groupe le plus difficile à faire déplacer et nombre de ceux qui s'étaient engagés à venir n'ont pas tenu parole. Il ne fait aucun doute que les parents qui sont venus ne représentent pas les parents « typiques » des jeunes à risque, du moins pas si l'on en croit les études réalisées. Les parents présents étaient entraîneurs et chauffeurs bénévoles, accueillaient temporairement, et dans deux cas en permanence, d'autres jeunes, avaient livré leurs propres adolescents aux autorités locales, levaient des fonds pour les activités de leurs enfants et avaient une attitude au-dessus de la normale en ce qui concerne l'activité physique et les loisirs.

Opinion des parents sur l'activité physique, les loisirs et les jeunes à risque

En gros, les parents ont offerts deux avis divergents sur le terme « loisirs », selon qu'ils voyaient l'activité ou les avantages qu'on en retire. Pour nombre de parents, le terme renvoyait à des activités physiques, et ils le définissaient par une liste d'exemples successifs : le basket-ball, le volley-ball, le jogging, la pêche, la chasse, le camping et toute autre forme d'activité physique. D'autres estimaient que des activités passives, comme des passe-temps, l'artisanat, et même la fréquentation d'amis, pouvaient être considérées comme des loisirs. Quelques parents, toutefois, fondaient leur idée des loisirs et de l'activité physique sur les avantages tirés de l'activité en

question. Ils les considéraient comme des occasions d'acquérir de nouvelles techniques, de rencontrer d'autres gens, de découvrir un sentiment d'appartenance, de renforcer l'estime de soi et de « ressentir un tas de sentiments positifs ».

Lorsqu'on leur a demandé de définir les jeunes à risque, la plupart des parents ont répondu que tous les jeunes de la collectivité sont à risque. Quelques parents ont précisé que ceux à risque pouvaient tout aussi bien être les victimes de mauvais traitements que ceux qui les infligeaient. Ils ont ajouté que les jeunes à risque appartiennent à un milieu à faible revenu, éprouvent des difficultés à l'école, ont maille à partir avec la justice et viennent de familles monoparentales ou de familles dysfonctionnelles. Ces jeunes présentent les caractéristiques suivantes : piètre estime de soi, toxicomanie, tentatives de suicide, « traînent dehors » ou font partie de bandes. Ils faisaient remarquer que les jeunes à risque n'ont pas de supervision parentale et ne vivent pas dans une atmosphère familiale stable et positive.

Quelques parents s'opposaient à l'utilisation de l'expression « jeunes à risque ». Ils estimaient que l'on colle assez d'étiquettes à leurs enfants comme cela, et que celle-ci pouvait leur nuire. D'après eux, les enfants sont des enfants et ne devraient pas être catalogués. Cette préoccupation ne les empêchait pas d'avoir conscience des problèmes rencontrés par ces jeunes ni d'en discuter.

Bienfaits de l'activité physique et des loisirs

Dans toutes les réunions avec des parents, on a convenu que l'activité physique et les loisirs sont bénéfiques pour tous les jeunes, y compris ceux à risque. Les bienfaits prenaient diverses formes : occuper les jeunes, renforcer chez eux l'estime de soi, leur donner un endroit où aller, les sortir d'une mauvaise situation familiale, les aider physiquement, mentalement et spirituellement. Quelques parents ont souligné l'influence qu'exercent l'activité physique et les loisirs, en expliquant que si leur enfant ne s'était pas investi dans une activité physique ou dans des loisirs, il ne serait pas là aujourd'hui.

Obstacles à la participation

Les familles se heurtent à nombre d'obstacles quand elles souhaitent que leurs enfants pratiquent une activité physique ou un loisir. Dans tous les groupes de discussion auxquels participaient des parents, on a mentionné les difficultés financières. Il s'agit du manque d'argent pour couvrir les frais d'inscription, le matériel, la location de locaux et les déplacements hors de la ville. Pour certains, acheter un uniforme de 35 $ pour les guides posait autant de problèmes que de débourser 350 $ pour l'inscription au hockey. Les familles qui bénéficient de l'aide sociale n'ont pas d'argent à consacrer à des activités récréatives. Beaucoup de parents trouvaient désagréables de devoir expliquer à leurs enfants qu'ils ne pouvaient participer faute d'argent. Beaucoup également pensaient que « bientôt, il n'y aura que les riches qui pourront se permettre d'inscrire leurs enfants à des activités ».

Parallèlement, il y a le fait que beaucoup de parents qui travaillent manquent de temps pour ce type d'activités. Nombre de familles monoparentales, même à deux revenus, ne peuvent trouver le temps et l'argent nécessaires. Bien des parents se sont déclarés agacés par cette demande

constante d'argent et de temps, par l'obligation de faire comme les voisins, et par l'inquiétude croissante de perdre leurs emplois. Ce qu'un parent a résumé ainsi : il avait « une peur bleue des impôts et du chômage ».

Quelques parents ont également signalé qu'eux et leurs enfants avaient honte de leur situation socioéconomique, ce qui constituait un autre obstacle. Ils avaient l'impression que la plupart des activités étaient conçues pour les classes moyennes à supérieures, que la plupart des services étaient offerts dans les « beaux » quartiers, et qu'ils ne possédaient ni les compétences, ni l'expérience, ni même les vêtements nécessaires pour s'y sentir à l'aise. Ils pensaient également que beaucoup d'animateurs et de décideurs ne cherchent pas à aider ceux qui étaient moins chanceux et qu'ils ne sont pas qualifiés pour travailler avec les jeunes et les familles du « centre-ville ».

Quelques parents ont aussi exprimé leur inquiétude d'être critiqués parce qu'ils inscrivent leurs enfants à des programmes encadrés par des bénévoles. Ils ont expliqué que c'est parce qu'ils manquent de temps et ont d'autres obligations, et que le manque de compréhension des autres aggravait le problème. Les parents de jeunes à risque ont déclaré que, s'ils avaient un emploi mieux rémunéré, c'est avec plaisir qu'ils feraient du bénévolat. En attendant, ils doivent tout faire pour « joindre les deux bouts » et ils n'ont pas le temps d'en faire.

Outre le facteur temps, dans toutes les réunions avec les parents, il a été question de l'obstacle des transports. Nombre de parents ont déclaré ne pas posséder de voiture et ajouté que le réseau des transports en commun n'est pas satisfaisant. Cet obstacle est d'autant plus grand que leur fierté les empêche de demander à d'autres parents de les aider. En conséquence, leurs enfants n'étaient pas inscrits à des activités ou n'y participaient pas.

Les parents ont souvent mentionné l'absence de renseignements sur les programmes et sur l'aide offerts relativement aux activités physiques et aux loisirs proposés. Certains ne connaissaient même pas l'existence du service des loisirs dans leur collectivité ou ne savaient pas comment communiquer avec.

En matière d'activités physiques et de loisirs, l'absence dans leur voisinage d'installations et de services dont leurs enfants pourraient profiter est un autre obstacle qui ennuyait certains parents. En particulier, ils ne pouvaient pas comprendre pourquoi des installations scolaires subventionnées devaient fermer tôt dans la soirée et en fin de semaine, surtout quand il y a très peu d'installations et de programmes auxquels les jeunes ont accès gratuitement.

Quelques parents ont aussi mentionné la sécurité comme obstacle à la participation. Ils étaient inquiets à l'idée de laisser leurs enfants partir plus d'une journée avec des adultes qu'ils ne connaissaient pas ou en qui ils n'avaient pas confiance. Leur inquiétude s'expliquait par la crainte que leurs enfants aient affaire à des détraqués sexuels.

Comment les parents voient les obstacles rencontrés par les jeunes

Quand on leur a demandé pourquoi, selon eux, leurs enfants ne participaient pas à des activités physiques ou récréatives, ils ont le plus souvent répondu que c'est à cause des frais d'inscription et du coût de l'équipement qui sont élevés. Très peu de leurs enfants avaient un emploi à temps partiel. S'ils voulaient prendre part à des activités, ils devaient trouver l'argent, parfois illégalement. Certains enfants ne demanderont pas d'argent à leurs parents pour aller à des activités parce qu'ils savent qu'ils n'ont pas les moyens de leur en donner.

Dans plusieurs collectivités, la discrimination entre groupes de jeunes constitue un obstacle omniprésent à la participation. La raison de la discrimination allait de la façon de s'habiller et de parler aux amis que l'on fréquente, en passant pas la situation des parents, l'origine ethnique et la couleur de la peau. La différence est peu tolérée. Les parents se sentaient impuissants face à cette discrimination entre jeunes.

La plupart des parents disaient que l'on n'avait pas interrogé leurs enfants sur leurs intérêts par rapport à l'activité physique et aux loisirs, et que les services existants ne les intéressaient pas. Ils pensaient que leurs enfants ne participaient pas dans les conditions actuelles parce qu'ils trouvaient les services trop structurés et axés sur la compétition et les sports. Pour les jeunes, les activités sont trop conçues dans l'optique des adultes et trop traditionnelles, « ils ne se tiennent pas au courant des nouvelles activités, comme la planche à roulettes » et « on dirait que la collectivité ou les écoles ne proposent rien d'autre ». Les parents pensaient que les jeunes n'aiment pas participer à des programmes traditionnels structurés, car ils ne possèdent pas les compétences nécessaires et craignent l'échec.

Certains parents avaient conscience du rôle social important que les gangs et autres groupes des rues jouent. Ce sont leurs activités qu'il faut canaliser positivement. Ces parents estimaient qu'avec une activité physique et des loisirs appropriés, les jeunes consacreraient moins de temps au groupe, dont l'influence diminuerait.

Quelques parents ont mentionné que leurs enfants montrent peu d'intérêt ou d'énergie à participer à des activités, quelles qu'elles soient. Selon eux, c'est parce qu'ils regardent trop la télévision et que les jeux vidéo prennent tout leur temps.

Considérations relatives aux programmes

Pour ce qui est de savoir ce que leurs enfants souhaitent par rapport aux activités physiques et aux loisirs, les parents ont d'abord et le plus souvent répondu un endroit où se retrouver entre eux. Ils avaient l'impression que les jeunes veulent diriger leur propre centre. Il s'agirait d'un centre de loisirs au règlement simple, proposant des activités non structurées et sans cesse renouvelées, ainsi que divers services de conseil par des pairs (par exemple, sur les carrières, sur la drogue, sur le sexe), des petits déjeuners et des déjeuners chauds, et un endroit sûr où passer du temps. Quelques parents pensaient que le centre devrait être « un endroit qu'ils peuvent saccager et arranger à leur goût » et qu'ils devraient « établir leurs propres choix (activités), mais dans un cadre comportant quelques règles ». Pour la plupart des parents, les drogues, le sexe et l'alcool ne devraient pas y être autorisés.

L'autre débat le plus courant tournait autour de l'idée de donner aux jeunes la possibilité de dire ce qu'ils veulent et de les faire participer à la planification et à la gestion. Certains parents proposaient qu'en dehors du processus décisionnel, les jeunes collectent une partie des fonds nécessaires au fonctionnement d'un tel centre.

Quant à savoir quel organisme dans leur collectivité devrait fournir ce centre, et offrir d'autres activités physiques et récréatives, il ne s'est pas dégagé de réponse commune claire. Dans quatre collectivités, on a nommé le service des loisirs municipal. Cependant, ce service n'a pas été cité dans quatre autres, même quand on a insisté auprès des participants. On a également proposé le service des loisirs et l'école (l'école n'a jamais été proposée séparément), le district régional, la mairie et la collectivité elle-même.

Prévention ou intervention

La prévention était clairement la réponse chaque fois que les parents discutaient des deux rôles généraux de l'activité physique et des loisirs. La plupart des parents estimaient que l'accent devait être mis sur les aspects préventifs de l'activité physique et des loisirs courants. Ils ont insisté sur la suggestion selon laquelle le plus tôt on commençait, le mieux cela valait. Quelques parents ont laissé entendre que le rôle d'intervention « méritait un essai », car il avait « 50 % de chances de réussite ». Beaucoup pensaient que les fonds consacrés à des activités physiques et récréatives de qualité permettraient « d'économiser de l'argent parce qu'on ne gaspillait pas le temps d'un travailleur social, des tribunaux ou de la police ». Ils y voyaient une sorte de « médecine préventive qui allait faire économiser de l'argent à la longue ».

Recommandations formulées par les parents

Persuadés que les activités physiques et récréatives sont bénéfiques pour leurs enfants, les parents de jeunes à risque ont formulé les recommandations suivantes :

1. Obstacles financiers

Des programmes sont nécessaires pour aider les familles à faible revenu à payer les frais d'inscription et l'achat de l'équipement. Les organismes concernés doivent agir discrètement et avec tact. Les services chargés des loisirs ne doivent pas se transformer en autres services sociaux.

2. Consultation

Les parents ont vite fait remarquer que les dirigeants communautaires et les responsables des loisirs ne s'intéressaient pas aux problèmes des jeunes de la collectivité. Il faut davantage consulter les parents et les jeunes quant au type d'activités physiques et de loisirs que l'on devrait proposer dans celle-ci. Les dirigeants communautaires, y compris les professionnels de l'activité physique et des loisirs, doivent faire des jeunes, et tout particulièrement des jeunes à risque, une priorité.

3. Installations

Au lieu de construire de nouvelles installations de loisirs coûteuses, on devrait envisager de faire un meilleur usage des installations scolaires existantes. Des écoles du quartier et des alentours

devraient être transformées en centres communautaires pour la jeunesse. Ces centres doivent être ouverts le soir, en fin de semaine et pendant les mois d'été.

4. Programmes d'activités physiques et de loisirs
Il faut consacrer davantage d'activités aux enfants que les sports de compétition n'intéressent pas. Les activités doivent être plus stimulantes et intéressantes pour les jeunes. Il faut consulter les jeunes sur le type d'activités qu'ils souhaitent et il faut leur confier plus de responsabilités. Il faut aussi accorder plus d'attention aux activités culturelles et aux besoins différents d'une communauté pluri-ethnique.

5. Personnel et bénévoles intervenant dans les activités physiques et les loisirs
Le personnel et les bénévoles qui interviennent dans les loisirs doivent être formés de manière à savoir travailler avec des jeunes à risque et répondre à leurs besoins. Tout programme d'activités physiques et de loisirs doit viser à renforcer l'estime de soi des jeunes. Ces travailleurs de première ligne et ces bénévoles doivent être représentatifs des cultures qui composent leur collectivité.

4.14 Les jeunes

Il y avait au total 16 groupes de discussion de jeunes réunissant en tout 56 filles et 79 garçons qui, à l'exception d'un groupe de jeunes détenus, correspondaient aux trois premières étapes du continuum des jeunes à risque. La plupart des jeunes ne connaissaient pas l'expression « jeunes à risque ». Les premières choses qui venaient à l'esprit de ceux qui en avaient déjà entendu parler étaient la toxicomanie et l'alcoolisme, les abandons scolaires, les grossesses, les problèmes familiaux, le chômage, les crimes, le suicide et les fugueurs. Beaucoup estimaient que tous les jeunes sont à risque à cause des problèmes susmentionnés et de l'influence des pairs. Ils ont également fait remarquer que, généralement, l'expression visait non pas des jeunes qui risquaient d'avoir des problèmes, mais des jeunes qui en avaient déjà.

Qu'aiment faire les jeunes?
L'activité la plus commune d'un jeune pendant ses temps libres consiste à flâner avec des amis dans des endroits comme les centres commerciaux, les cafétérias et les restaurants. Viennent ensuite conduire sans but précis, se soûler ou se défoncer (faire la fête), avoir des rapports sexuels, se battre, fréquenter des bars, sauter des cours, commettre des délits (vols à l'étalage, vols de voiture, cambriolages, vandalisme), faire des parties de billard, jouer à des jeux vidéo, regarder la télévision, aller au cinéma et parler au téléphone. Plusieurs activités physiques et loisirs ont également été mentionnés, comme s'entraîner, nager, jouer dans un orchestre, lire, écrire des poèmes ou des nouvelles, patiner, courir et pratiquer des sports comme le basket-ball, le hockey de ruelle, le hockey sur glace et le tennis. Beaucoup de jeunes ont précisé qu'ils n'avaient pas beaucoup de temps libres à cause d'un emploi, parce qu'ils siègent à un comité ou parce qu'ils doivent s'occuper d'un enfant.

Entre autres activités organisées ou structurées auxquelles les jeunes ont déclaré participer, citons le sport, le théâtre, la danse, la musique, les scouts, les cadets, les arts martiaux, le camping,

l'escalade, le conseil des élèves et des visites au centre de loisirs local (YM-YWCA, club de garçons et filles, centre de loisirs municipal, centres de loisirs des jeunes). Un ou deux jeunes ont signalé que le centre de loisirs est un dernier recours parce qu'ils s'y ennuient. Plusieurs jeunes ne savaient ce que leur collectivité avait à leur proposer au chapitre des loisirs.

Dans la plupart des cas, ce sont des amis, la famille et plus particulièrement des frères et soeurs qui ont amené les jeunes à s'intéresser à leurs activités respectives. Plusieurs jeunes ont précisé que c'était de leur propre initiative qu'ils s'y étaient mis, habituellement pour combattre l'ennui et avoir quelque chose à faire dans leurs temps libres.

Bienfaits des loisirs et de l'activité physique
Les jeunes interrogés dans le cadre des groupes de discussion reconnaissaient l'importance des loisirs dans leur vie et voici un certain nombre de bienfaits qu'ils pensent en retirer :

-les empêchent de faire des bêtises (délits, drogues, sexe);
-dissipent le stress, la tension et les frustrations;
-améliorent l'estime de soi;
-les font se sentir mieux et dormir mieux;
-leur permettent d'être en forme, au bon poids et d'avoir un bonne image d'eux-mêmes physiquement;
-donnent aux jeunes quelque chose à faire pour lutter contre l'ennui;
-leur font rencontrer des amis, connaître des gens et s'amuser;
-leur apportent reconnaissance, statut, respect et réussite;
-leur permettent de développer des aptitudes de leadership et une confiance en soi;
-leur permettent de nouer des relations avec des animateurs (adultes);
-leur ouvrent des possibilités d'emploi;
-donnent aux jeunes un sentiment d'appartenance, de responsabilisation.

Obstacles à la participation
Il a aussi été question dans les groupes de discussion des obstacles à la participation. Comme on s'y attendait, les jeunes ont nommé le coût, les transports, le manque de temps et le manque d'aptitudes comme obstacles courants. En outre, ils ont expliqué qu'ils n'ont nulle part où aller, qu'il manque de programmes pour leur groupe d'âge, que leurs familles ne les appuient pas, que certains jeunes sont victimes de discrimination raciale, et que les activités sont trop structurées ou trop réglementées par les adultes.

Une discussion plus approfondie a fait ressortir plusieurs raisons pour lesquelles les jeunes cessent de participer à une activité. Ces raisons étaient légèrement différentes de celles données pour expliquer la non-participation au départ. Dans certains cas, les jeunes étaient exclus de programmes pour agressivité ou toxicomanie. Beaucoup estimaient qu'il y a trop de règles, que les activités sont toujours les mêmes (ennuyeuses), qu'ils n'étaient pas assez bons pour pratiquer un sport, et que les animateurs avaient des préjugés et se montraient injustes (faisaient preuve de favoritisme). Parfois, les jeunes cessaient de participer à une activité simplement parce qu'ils

étaient trop vieux, pour des raisons de santé, pour cause de grossesse, parce que l'activité était supprimée ou parce que leurs priorités changeaient (p. ex., l'école, le travail).

L'activité physique et les loisirs dans la famille

On a également interrogé les jeunes sur la place de l'activité physique et des loisirs dans leur famille. Voici notamment les activités auxquelles s'adonnaient les membres de la famille pendant leurs temps libres : boire, regarder la télévision, assister à des réunions, participer à des activités culturelles (p. ex., musique, théâtre, peinture), pratiquer des sports, lire, tricoter, jouer à des jeux vidéo, téléphoner, rencontrer des amis dans des bars, jardiner et commettre des délits. Pour ce qui est des activités que les jeunes faisaient avec leurs parents, tuteurs ou frères et soeurs, la plupart ont répondu qu'il n'y en avait aucune -- « Ce n'est pas génial de faire des choses avec ses parents ». Cependant, parmi les activités citées, mentionnons les vacances, boire et faire la fête, assister à des repas et à des réunions de famille, regarder la télévision et des films ensemble. Jouer au billard, à des jeux vidéo, aux cartes, au bingo et pratiquer des sports comme la boxe, le hockey, le golf et la natation s'ajoutaient à la liste.

Aménager leur propre installation

Un exercice situationnel a été utilisé en groupe de discussion afin de savoir comment les jeunes répondraient aux besoins de leurs pairs et quelles activités sont les plus populaires. On a donné aux jeunes un terrain et de l'argent pour construire l'installation de leur choix. Voici une description de cette installation.

Il s'agirait d'un centre polyvalent ouvert 24 heures sur 24 aux jeunes de 12 à 25 ans. Il serait situé dans un endroit central, par exemple, près d'une école, et ce sont les jeunes eux-mêmes qui le géreraient avec l'aide d'adultes. On entend par polyvalent que le centre offrirait des possibilités de s'instruire (à savoir des programmes scolaires différents); un dispensaire; un foyer; des ateliers et une aide à l'emploi et en matière parentale; une garderie; une cafétéria; des services de counseling; diverses possibilités de loisirs, comme des galeries de jeux, des tables de billard, des planchodromes, une salle de musculation, des soirées dansantes, des fêtes, une salle de cinéma, une scène (pour le théâtre et les concerts), de l'équitation, du camping, une salle de quilles, un espace pour les passe-temps, les arts et l'artisanat, un ring, des cages de frappeurs, un parc d'attractions, un gymnase (équipé pour plusieurs sports traditionnels), une piste, un terrain de football, une piste pour les vélos et véhicules tout terrain, des arts martiaux, une piscine, des installations d'escalade et un secteur de chasse et pêche.

Les jeunes ont fait remarquer que des règles seraient nécessaires dans une installation de ce type. Ainsi, l'alcool, les drogues, les bagarres et le vandalisme devraient y être interdits. Une équipe de sécurité constituée de jeunes embauchés à cette fin pourrait veiller à leur respect. Même si la plupart des jeunes participants aux groupes de discussion fumaient, ils estimaient qu'il faudrait prévoir des zones réservées aux fumeurs à l'intérieur des locaux.

Des suggestions ont également été faites quant à la façon de promouvoir cette installation et sur ce qu'il faudrait faire pour convaincre un ami de participer aux activités qu'on y propose. La promotion passerait par des affiches et des prospectus distribués dans les écoles, les centres

commerciaux et les autobus. On a aussi parlé de publicité à la radio et dans les journaux. Les méthodes utilisées pour convaincre un ami de participer sont les suivantes : la corruption, la contrainte ou les menaces (p. ex., le traiter de poule mouillée), l'exemple de modèles (p. ex., « Michael Jordan le fait bien »), décrire l'activité -- elle est amusante, intéressante, stimulante, risquée --, « tout le monde le fait ou y va », et emmener l'ami pour un essai. Les jeunes reconnaissaient qu'il est très difficile de convaincre les adolescents de s'inscrire à des programmes, malgré la promotion et la pression des pairs.

Besoins, problèmes et priorités des jeunes à risque

Les chercheurs ont posé plusieurs questions relatives aux priorités, aux besoins et aux problèmes des jeunes. Le tableau 2 présente leurs réponses. Les questions soulevées par les jeunes correspondaient à celles citées dans les études. Ils avaient généralement l'impression que la collectivité ne cherche pas vraiment de solutions à leurs problèmes. Les organismes ne les écoutent pas, certains ne reconnaissent pas leurs problèmes et, comme le disent les jeunes, la plupart des organismes et comités « parlent beaucoup, mais ne font rien ». Ils ont cité plusieurs exemples précis d'organismes et de personnes qui font quelque chose pour les aider. Il s'agit notamment de programmes d'information sur la drogue dans les écoles et les centres de désintoxication, des cours d'éducation sexuelle donnés à l'école et dans les centres communautaires, de travailleurs sociaux, de conseillers d'orientation, du YM-YWCA, du club de garçons et filles, de l'école (les équipes), des haltes-accueil pour jeunes, des services des parcs et loisirs, des Grands frères et Grandes soeurs, des foyers pour femmes battues, des foyers de groupe et foyers d'accueil, des églises et des banques alimentaires.

Solution des problèmes - les recommandations formulées par les jeunes

Les jeunes ont formulé de nombreuses recommandations pour ce qui est de répondre aux besoins des jeunes. Ces recommandations reflètent la priorité qu'ils accordent à certaines questions dans leur vie. Voici les dix recommandations qui sont revenues le plus souvent : 1) construire et exploiter un centre de loisirs qui offre des services complets et une démarche globale; 2) offrir une plus grande gamme de programmes d'activités physiques et de loisirs qui sont plus variés (c.-à-d. qui comprennent des activités passives et culturelles); 3) employer plus de jeunes; 4) améliorer les possibilités éducatives; 5) donner aux jeunes une chance de se faire entendre; 6) encourager l'harmonie culturelle; 7) améliorer la situation des jeunes pour ce qui est du rôle des parents et de la famille; 8) changer les attitudes des adultes à propos des jeunes (problème de confiance et des stéréotypes); 9) offrir des modèles positifs; 10) s'occuper des jeunes moins chanceux (sans-abri, affamés, pauvres).

En conclusion, beaucoup de jeunes semblent pessimistes et ils se montrent sans espoir quant à l'avenir. Ils veulent « vivre peu mais bien ». Souvent, cette attitude fait disparaître toute inhibition qui empêcherait des comportements risqués (p. ex., drogues, sexe, crime). Quelques jeunes ont expliqué que, même si les choses ne semblent pas positives pour eux-mêmes, ils aimeraient qu'elles s'améliorent pour la génération suivante.

Tableau 2: Priorités, besoins et problèmes des jeunes (pas en ordre hiérarchique)

PRIORITÉS	BESOINS	PROBLÈMES
école	un endroit où aller	pessimistes quant à l'avenir
sports	de bons modèles/exemples	chômage
amis	une aide financière	discrimination
famille	des loisirs organisés de façon souple, non structurée	assimilation culturelle
sorties	qu'on leur fasse confiance, être compris	violence
liberté /indépendance	emploi	MTS et SIDA, grossesse chez les adolescentes
argent	connaître les possibilités offertes	homosexualité
quelque chose à faire	habilitation	prostitution
maîtrise	sensibilisation et éducation culturelle	étiquetage par les adultes
identité culturelle	plus de programmes pour adolescents	manque de confiance dans le système
petit ami /petite amie	soutien et amour de la famille	pression des pairs
sécurité	rêves et aspirations	crime
	reconnaissance	bandes de jeunes
	sentiment d'appartenance	suicide
	responsabilités	sans-abri
		couverture médiatique négative
		religion
		questions relatives à l'éducation et à la santé
		aide sociale
		alcool au volant

Les jeunes d'aujourd'hui s'intéressent à la politique et connaissent bien le système judiciaire et social. Ils connaissent aussi très bien le système éducatif et ses lacunes. En général, les jeunes se sentent victimes d'une discrimination, incompris et ils estiment que l'on ne les croit pas assez capables d'être informés au sujet des questions sociales et de pouvoir faire leurs propres choix et donner leur avis sur la façon de traiter la situation.

4.2 COMPARAISON ENTRE GROUPES

Ce qui suit est une analyse des similitudes et des différences sur les divers sous-sujets, analyse fondée sur une étude des opinions et des idées émises dans les quatre séries de groupes de réflexion (administrateurs et décideurs, travailleurs de première ligne, parents et jeunes), ainsi que sur les discussions de l'équipe de chercheurs. L'observation dominante après les réunions des 64 groupes de réflexion, et les discussions, est qu'il y a une grande similitude dans les opinions, les questions et les idées en ce qui concerne les avantages et les incidences de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque. Il y avait beaucoup plus de similitudes que de différences.

- **Degré d'intérêt** - L'intérêt et le souci manifestés au sujet des jeunes à risque et de l'activité physique et des loisirs étaient extrêmement élevés dans tous les groupes et collectivités. Il est assez surprenant qu'avec ce degré d'intérêt, il n'y ait pas plus d'initiatives fructueuses en cours.

- **Concept des loisirs** - Pour la plupart, les participants aux groupes de discussion avaient une définition large du terme, avec, cependant, une division en deux camps : 1) ceux qui considèrent les loisirs comme une activité, et 2) ceux qui définissent les loisirs comme les bienfaits tirés de l'activité. Les premiers étaient très axés sur le sport. Cependant, certaines personnes incluaient les beaux-arts, les passe-temps et d'autres activités plus passives et plus culturelles. Les seconds voyaient divers avantages, notamment sociaux, affectifs et physiques.

- **Jeunes à risque** - Il y avait quelques différences entre les groupes dans ce qu'ils pensaient de l'expression « jeunes à risque ». Les administrateurs, les décideurs et les travailleurs de première ligne en avaient plutôt une définition large puisque, selon eux, tous les jeunes sont à risque. Les jeunes qui sont en danger physiquement et sur le plan affectif, ou encore ceux pour qui tous les aspects de la vie moderne sont un combat, sont des jeunes à risque. Cependant, dans bien des cas, les travailleurs de première ligne considéraient comme étant à risque les jeunes qui ont déjà des ennuis. Cette définition plus étroite était partagée par les participants aux réunions avec les parents et avec les jeunes. Pour eux, les jeunes à risque sont ceux qui connaissent déjà des problèmes (p. ex., les jeunes toxicomanes, les jeunes décrocheurs, les fugueurs, les délinquants, les jeunes qui ont maille à partir avec la justice). Les administrateurs, les décideurs, les parents et les travailleurs de première ligne décrivaient aussi les jeunes à risque du point de vue du caractère. Ces trois groupes ont tous émis l'idée que l'on retrouvait chez les jeunes à risque des similitudes sur le plan du mode de vie (p. ex., familles

monoparentales, familles dysfonctionnelles). Certains participants émettaient des réserves quant à l'emploi de l'expression « jeunes à risque ». Les administrateurs, les décideurs et les parents se disaient préoccupés par son emploi et par le fait que l'on cataloguait les jeunes, car ce catalogage risque d'accentuer les problèmes auxquels les jeunes et leurs familles sont déjà confrontés. Les travailleurs de première ligne et les jeunes eux-mêmes ne partageaient pas cette préoccupation.

- **Bienfaits de l'activité physique et des loisirs** - Tous les groupes de discussion ont pu discerner un grand nombre de bienfaits psychologiques, physiologiques, sociologiques, et même spirituels qui découlent de l'activité physique et des loisirs. Que les participants s'investissent activement ou non, l'importance des loisirs et de l'activité physique était manifeste à leur niveau d'activité et dans leur aptitude à définir les avantages.

- **Activités auxquels les jeunes à risque participent** - Il semblait y avoir une légère différence entre la perception que les administrateurs et les parents ont des activités physiques et récréatives auxquelles les jeunes à risque participent et les intérêts et activités de la jeunesse. Tous deux avaient le sentiment que les jeunes participent à des sports et à des loisirs communs comme le basket-ball, le hockey de ruelle et sur glace, le volley-ball, et à quelques activités moins traditionnelles, comme les jeux vidéo et la planche à roulettes, ou que ces activités les intéressent. Si les jeunes ont dit participer à ces mêmes activités ou être intéressés par elles, ils ont aussi précisé que d'autres activités les occupaient beaucoup, comme le vol à l'étalage, les relations sexuelles, boire et se soûler, consommer des drogues, se bagarrer et avoir d'autres comportements délinquants.

- **Obstacles à la participation des jeunes** - Tous les groupes de discussion ont consacré beaucoup de temps à étudier les obstacles auxquels les jeunes à risque se heurtent lorsqu'ils s'adonnent à une activité physique ou à des loisirs. On s'entendait largement sur les obstacles définis par chaque groupe et sur l'ampleur de leur incidence négative.

***Aspect financier** - Le manque d'argent pour payer l'équipement, les déplacements et, surtout, les frais d'inscription constitue un obstacle important de l'avis des quatre groupes (administrateurs et décideurs, travailleurs de première ligne, parents et jeunes). La famille et les jeunes ne disposent pas des fonds nécessaires.

***Moyens de transport** - L'accès des jeunes à divers programmes et installations est limité par le manque de moyens de transport appropriés. Que cela tienne aux transports en commun mal organisés ou au coût et à l'existence de modes de transport particuliers, les jeunes ne peuvent accéder aux programmes et aux installations à l'heure et à l'endroit prévus. Les quatre groupes de discussion convenaient qu'il s'agit d'un problème.

***Manque d'information** - Tous les groupes ont signalé que le manque de renseignements sur les programmes d'activité physique et de loisirs proposés était un obstacle très courant. Des services sont offerts, mais les jeunes n'en profitent pas parce qu'ils n'en ont pas connaissance ou qu'ils ne savent pas qu'ils y ont droit. Dans tous les groupes, nombre de participants

pensaient que bien des familles et des jeunes ne participent pas parce qu'ils ne connaissent pas l'existence du service et, en cas contraire, parce que c'est sans plus de détails et sans savoir comment y avoir accès. Les administrateurs ont dit soupçonner que beaucoup de jeunes à risque et leurs familles ne savent même pas qu'il existe un service de loisirs local. Les groupes des parents et des jeunes ont confirmé que c'est le cas dans beaucoup de foyers.

***Structure des programmes et des services** - Les quatre groupes convenaient que la structure rigide de beaucoup de services offrant des activités physiques et des loisirs aujourd'hui a tendance à constituer un obstacle à la participation des jeunes à risque. La réglementation et le contrôle que l'on retrouve dans la plupart des ligues sportives, des activités de conditionnement physique et des activités de groupes constituent un obstacle à la pleine participation de beaucoup de jeunes à risque.

***Accent mis sur le sport** - Les quatre groupes considéraient la trop grande importance accordée aux programmes de sport de compétition comme un obstacle à la participation. Les jeunes à risque sont rebutés par la nature très structurée et compétitive de la plupart des programmes de sport.

***Programmes conçus pour les adultes** - Trois des groupes (administrateurs et décideurs, parents, et jeunes) considéraient l'optique adulte de la plupart des services et organismes offrant des activités physiques et des loisirs comme un obstacle à la participation. Le sentiment est que ces services et organismes ne se préoccupent pas des intérêts des jeunes ou n'en tiennent pas compte. Ils sont dirigés par des adultes pour des adultes.

***Manque de services pour les jeunes** - Les parents et les groupes de jeunes s'entendaient plutôt sur le fait qu'il existe fort peu de services conçus pour les jeunes. Les jeunes et les parents étaient souvent d'accord pour ce qui est de dire que les jeunes n'ont nulle part où aller et n'ont rien, ou presque, à faire. Ces deux groupes considéraient cette absence de services convenant aux jeunes comme un obstacle de taille. En revanche, les administrateurs trouvaient la plupart des services offerts convenant aux jeunes et ils pensaient qu'ils devraient en profiter. Bon nombre d'administrateurs n'arrivaient pas à comprendre pourquoi les jeunes n'utilisent pas ces services. Cette divergence d'opinion sur la pertinence des services qui, aujourd'hui, proposent des activités physiques et des loisirs, représente peut-être la différence clé entre ceux qui planifie la participation des jeunes et les jeunes qui participent. Ce sentiment de lacune dans les programmes destinés aux jeunes est une information essentielle pour les futurs changements, car la lacune doit être repérée afin de pouvoir y remédier. Si l'administrateur ne croit pas à son existence, rien ne sera fait.

***Facteur temps** - Les groupes des parents et des jeunes ont tous deux signalé que le manque de temps est un problème crucial auquel les jeunes sont confrontés dans les aspects activités physiques et loisirs de leur vie. Dans le cas des familles monoparentales, ou des familles où les deux parents travaillent, le temps disponible pour une activité physique ou des loisirs de qualité est minimal. Il n'a pas été question du temps comme obstacle pour les jeunes dans les groupes des administrateurs et des travailleurs de première ligne.

***Discrimination liée aux classes** - Deux groupes, celui des administrateurs et des décideurs et celui des parents, percevaient des préjugés de classes moyennes et supérieures qui empêchent les services de se concentrer sur les valeurs et les besoins de cette couche socioéconomique. Ils pensaient que, dans la plupart des collectivités, le système politique ne voit pas, ne comprend pas, voire ne cherche pas à connaître les besoins et souhaits des jeunes à risque en matière d'activités physiques et de loisirs. Beaucoup étaient persuadés que cette tendance existe dans la plupart des systèmes de prestation locaux s'occupant d'activités physiques et de loisirs, et constitue donc un obstacle à la participation de ceux qui ne sont pas acceptés dans ces classes.

***Discrimination raciale** - Tous les groupes estimaient que les préjugés raciaux représentent un obstacle pour la plupart des jeunes Autochtones. Nombre de jeunes Autochtones ne se sentent ni à l'aise ni bien accueillis dans la plupart des lieux ou installations d'activité physique et de loisirs « blancs ».

***Manque de soutien familial ou parental** - Trois groupes, ceux des administrateurs et décideurs, des travailleurs de première ligne, et des jeunes, ont cité le manque de soutien de la part des familles et des parents comme un obstacle essentiel à la participation initiale et à une participation continue des jeunes à risque. Si ce soutien, par le biais d'un modèle familial ou de valeurs et d'habitudes familiales traditionnelles, n'est pas accordé, la participation des jeunes n'est pas assurée.

***Obstacles interpersonnels** - Les administrateurs et décideurs ainsi que les travailleurs de première ligne considéraient le manque d'estime de soi, de confiance en soi et la peur de l'échec ressentis par les jeunes eux-mêmes comme un obstacle à leur participation. Les parents et les jeunes eux-mêmes ne considéraient pas ces facteurs interpersonnels comme un obstacle à leur participation.

***Manque d'habileté** - Les jeunes voient leur manque d'habileté comme un obstacle à leur participation. Peu importe qu'il s'agisse d'aptitudes sociales ou physiques, ils ne participeraient pas. Les travailleurs de première ligne ont aussi mentionné ce facteur.

***Télévision** - Fait surprenant, seul le groupe des travailleurs de première ligne estimait que la télévision est un obstacle à la participation à une activité physique ou à des loisirs. Aucun des autres groupes ne partageait cette opinion.

***Sexisme** - Les administrateurs et les décideurs, les travailleurs de première ligne et quelques jeunes ont fait état d'un sexisme à l'avantage des garçons dans les services pour jeunes qui constitue un obstacle à la participation des jeunes.

- **Obstacles organisationnels** - Outre les obstacles à la participation auxquels se heurtent les jeunes et leurs familles, les groupes de discussion ont également signalé un certain nombre de contraintes organisationnelles. Ces contraintes internes empêchaient souvent les divers organismes qui travaillent avec les jeunes et dans le secteur des activités physique et des loisirs, de fournir les services voulus aux jeunes à risque.

***Politiques et structures internes** - D'après trois groupes, soit les administrateurs et décideurs, les travailleurs de première ligne et les jeunes, les politiques et les structures internes constituent souvent un obstacle à la participation des jeunes à risque. Il s'agit, plus précisément, de la mission limitée de l'organisme qui peut ne viser essentiellement que les enfants plus jeunes ou les adultes, ce qui laisse peu ou pas de services pour les jeunes. Les conventions collectives et les restrictions budgétaires posent souvent un problème, car elles limitent les heures d'ouverture et les types de services offerts. La crainte d'une poursuite en responsabilité civile et le coût de l'assurance-responsabilité civile constituent aussi un obstacle, car ils découragent souvent les organismes de proposer certaines activités (p. ex., programmes d'aventures, espace réservé aux planches à roulettes). Les règlements relatifs à la conduite individuelle adoptés par beaucoup d'organismes et d'installations proposant des activités physiques et des loisirs étaient également cités comme des obstacles internes. Beaucoup de jeunes ont dit avoir été expulsés à cause de leur comportement. Les administrateurs ont fait remarquer que cette pratique (l'application des règlements) conduisait souvent à refuser aux enfants qui en ont réellement besoin les bienfaits de l'activité physique et des loisirs. « Nous sommes nos pires ennemis. »

***Manque de collaboration entre organismes** - Les administrateurs et les travailleurs de première ligne ont attiré l'attention sur le fait qu'il y a assez peu de communication et de collaboration entre les organismes locaux qui, de par leur mandat, ont à s'occuper de jeunes et d'activités physiques. Pour les deux groupes, cette omission explique pourquoi on n'en fait pas plus pour les jeunes à risque et pourquoi il y a un tel chevauchement et tellement de lacunes dans le système.

***Philosophie de la porte ouverte** - Les administrateurs et les travailleurs de première ligne ont immédiatement souligné que la philosophie traditionnelle de la porte ouverte de la plupart des organismes proposant des activités physiques et des loisirs constitue un obstacle à la participation des jeunes à risque. La vieille attitude de ces dernières décennies qui consiste à penser qu'il suffit de construire pour que le monde accoure et que c'est au client de se déplacer ne fonctionne pas forcément avec la plupart des gens et en particulier avec les jeunes à risque.

***Absence de démarche globale** - D'après trois groupes, soit les administrateurs et décideurs, les travailleurs de première ligne et les parents, la mission unique de nombre d'organismes qui s'occupent de jeunes à risque (soit l'éducation soit les loisirs) est non seulement inefficace mais aussi une entrave, en fait. Les problèmes que les jeunes à risque rencontrent dans leur vie étant interdisciplinaires, la démarche suivie pour les résoudre doit l'être elle aussi. Agir autrement risque de prolonger ou d'aggraver le problème.

***Méconnaissance des décideurs politiques quant au rôle et aux bienfaits de l'activité physique et des loisirs** - Il s'agit ici d'une préoccupation soulevée principalement par les administrateurs et les décideurs, même si certains travailleurs de première ligne et certains jeunes y voient aussi un obstacle organisationnel.

***Vision politique à court terme** - Les travailleurs de première ligne et les administrateurs et décideurs s'inquiétaient du manque d'attention accordée aux problèmes durables des jeunes.

Parce que l'intérêt politique dépasse rarement la durée du mandat, un attachement sincère aux programmes et aux services qui ne donneront sans doute pas de résultats avant des années fait souvent défaut.

***Manque d'animateurs qualifiés** - Le manque d'animateurs qualifiés est un problème qu'ont surtout soulevé les administrateurs et décideurs et les travailleurs de première ligne, encore que certains jeunes aient jugé les animateurs de loisirs pour jeunes de mauvaise qualité.

***Manque de compréhension et d'appréciation des jeunes, des jeunes à risque, et de leurs valeurs, besoins et intérêts respectifs** - Les quatre groupes ont déclaré, certains directement et d'autres pas, que la plupart des animateurs (professionnels, bénévoles, administrateurs et milieux politiques) ne savent pas grand-chose sur les intérêts des jeunes à risque en matière d'activité physique et de loisirs. L'idée que ces animateurs ne veulent pas vraiment en savoir plus a aussi été émise.

- **Considérations relatives aux programmes** - Il y avait une grande cohérence entre les suggestions des quatre groupes concernant les programmes pour les jeunes à risque. Ainsi, tous ont proposé ceci :

***Une vaste gamme de programmes** - Les participants ont suggéré vivement que l'accent qui, par tradition, porte sur les sports d'équipe compétitifs et les services pour adultes et enfants soient étendus à des activités plus diverses et notamment non traditionnelles.

***Initiatives non structurées** - L'activité physique et les organismes de loisirs devraient mettre sur pied un certain nombre de services peu structurés dans lesquels la participation des jeunes soit possible à tout moment. Les horaires, les règlements et l'organisation rigides n'incitent pas les jeunes à participer.

***Habilitation des jeunes** - Presque tous les participants des différents groupes de discussion pensaient manifestement que les organismes doivent définir une culture organisationnelle qui fasse confiance aux jeunes et qui permette aux jeunes à risque de jouer un rôle actif dans la gestion des services qui leur sont destinés. Ces organismes doivent apprendre à communiquer avec les jeunes, à les habiliter à prendre soin de leurs propres besoins en matière d'activité physique et de loisirs. Les quatre groupes ont également laissé entendre que si l'on donne aux jeunes l'occasion de fournir leur propre leadership, ils ont aussi besoin de la supervision et des conseils des adultes.

***Responsabilisation de la collectivité** - La plupart des participants pensaient que les problèmes auxquels se heurtent les jeunes ne peuvent être résolus par un seul organisme ni, en fait, par un groupe d'organismes en particulier. Ils estimaient que la collectivité elle-même doit apprendre à accepter les problèmes de sa jeunesse comme étant les siens aussi, et à ne pas demander à un ou deux organismes, des organismes extérieurs, ni au gouvernement en particulier de régler ces problèmes. Toute la collectivité, tout le monde doit prendre part à la solution.

* **Halte-accueil pour les jeunes** - La seule proposition précise quant au programme qui ait été exprimée clairement dans toutes les réunions porte sur la nécessité de créer un centre halte-accueil pour les jeunes dans tous les quartiers. Son emplacement devra être central (les suggestions les plus fréquentes ont été dans un centre commercial ou une école locale). Il devra avoir des horaires prolongés (par exemple, être ouvert 18 à 24 heures par jour, sept jours par semaine). Les règles devront être minimes (choisies par les jeunes). Il y aura une supervision par des adultes. Enfin, le centre regroupera divers services, notamment des conseils éducatifs et en matière de carrière (information sur les drogues et l'alcool, information sur la santé) et il proposera des activités physiques et des loisirs.

***Animation** - Le consensus général était que l'animation dans les services offrant des activités physiques et des loisirs est un élément clé du succès. Beaucoup pensaient que, pour être accepté par les jeunes et pour obtenir de bons résultats, l'animateur doit bien comprendre et apprécier les jeunes et leurs problèmes. Les animateurs doivent aussi recevoir une formation particulière en ce qui concerne les problèmes des jeunes, les modifications de comportement, le développement communautaire, et l'activité physique et les loisirs. L'idée que ces animateurs devraient aussi venir de la collectivité (du point de vue géographique et social) au service de laquelle ils sont, revenait constamment.

- **Prévention ou intervention** - Les administrateurs et les décideurs, les parents et les travailleurs de première ligne pensaient tous que les services proposant des activités physiques et des loisirs devraient viser tout d'abord un rôle de prévention. La plupart des participants s'entendaient sur le fait que ces services peuvent et doivent être utilisés pour intervenir dans le redéveloppement des jeunes à risque, mais que le premier objectif doit être la prévention et que celle-ci doit commencer avec les jeunes enfants.

•**Leadership communautaire** - En ce qui concerne le rôle de chef de file que les organismes communautaires devraient jouer quant aux mesures à prendre pour que les jeunes à risque bénéficient de services offrant des activités physiques et des loisirs, divers organismes ont été nommés. Figuraient dans la liste les écoles, la mairie, les clubs sociaux, les services de loisirs, les églises, les services sociaux, etc., ainsi que différentes combinaisons de ces organismes et autres. Aucun organisme en particulier ne faisait l'unanimité. Si le service des loisirs local a été proposé par différents groupes, il n'a pas reçu grand soutien. Beaucoup pensaient que ce service devrait participer en tant que partenaire, mais ils ne le croyaient pas capable de fournir le leadership nécessaire. La plupart des participants ont suggéré qu'une coalition communautaire des organismes de services à la jeunesse avait les seules chances de succès.

4.3 PROBLÈMES AUTOCHTONES

Les collectivités autochtones du Canada entier, dans les réserves et ailleurs, connaissent de véritables bouleversements sociaux et sont confrontées à une foule de problèmes. Ces changements et ces problèmes créent des pressions sur les collectivités, les familles et les jeunes Autochtones. Depuis des années aux prises avec de graves problèmes de toxicomanie, de chômage élevé, d'éducation médiocre et d'avenir économique lugubre, les dirigeants autochtones

commencent maintenant à examiner les problèmes de leurs collectivités et à envisager diverses solutions, notamment des stratégies reposant sur l'activité physique et les loisirs. C'est pourquoi deux collectivités autochtones ont été choisies pour ce projet : Big Cove, au Nouveau-Brunswick, et Regina, en Saskatchewan. Big Cove est la plus grande réserve autochtone des provinces de l'Atlantique, avec une population de 2 000 personnes environ et, ces dernières années, elle a été éprouvée par au moins dix suicides d'adolescents. Regina a été sélectionnée pour sa collectivité autochtone urbaine.

D'après les résultats des réunions des huit groupes de discussion autochtones, il semble qu'en général, les problèmes autochtones et non autochtones relatifs aux jeunes à risque et aux loisirs et activités physiques soient similaires. Les problèmes autochtones sont d'une plus grande ampleur dans la plupart des cas, mais les obstacles que les jeunes à risque rencontrent sur le plan des loisirs sont semblables. En conséquence, le résumé suivant des réunions des huit groupes de discussion soulignera les problèmes qui sont surtout des problèmes autochtones.

Administrateurs et décideurs

Le manque d'organismes proposant des activités physiques et des loisirs dans les réserves indiennes et les collectivités autochtones était ressenti comme un obstacle important à la participation et comme ayant une incidence négative directe sur les jeunes. Les administrateurs de réserve ont affirmé qu'ils n'arrivaient pas à convaincre les gens de donner de leur temps pour créer des organismes de loisirs et mettre sur pied des programmes. Habituellement, les rares qui voulaient aider ne s'investissaient pas et demandaient à être payés pour leurs services. En conséquence, peu de mesures et de programmes étaient lancés. La plupart des administrateurs de réserve pensaient que pour réussir, les Autochtones doivent montrer l'exemple en organisant leurs propres activités physiques et leurs propres loisirs.

Pour ce qui est des activités physiques et récréatives, les administrateurs estimaient que les activités traditionnelles des « Blancs » conviennent aussi aux jeunes Autochtones. Toutefois, ils ajoutaient que ces activités devraient être utilisées pour promouvoir les traditions et la culture autochtones. Donc, nombre d'administrateurs proposaient que, tant en ville qu'en réserve, on trouve des activités traditionnelles comme la chasse, la pêche, la danse et l'art. Si les deux sont offertes, les jeunes auront une chance de s'intégrer dans des activités de « Blancs », tout en préservant les activités et les valeurs autochtones. Certains administrateurs proposaient de constituer des équipes entièrement autochtones qui participeraient à des activités non autochtones.

Le manque d'animateurs qualifiés pour les activités physiques et les loisirs est un autre obstacle que connaissent les collectivités urbaines et celles qui vivent dans les réserves. Or, sans animateurs qualifiés et dévoués, peu d'organismes et de programmes peuvent survivre au sein des collectivités autochtones. Les associations et clubs de loisirs qui ont réussi à démarrer sont habituellement mal gérés ou ont du mal à recruter des bénévoles. En dehors de l'éducation physique dispensée à quelques enfants autochtones à l'école, il existe peu de possibilités de loisirs.

Le manque d'investissement et d'intérêt des parents vis-à-vis de leurs enfants et de la collectivité étaient souvent cités comme constituant un obstacle important en ville comme dans les réserves. Les administrateurs pensaient que la famille, et non seulement les jeunes à risque, devait être considérée comme un tout. Il faut mettre sur pied des programmes de développement, y compris des activités physiques et récréatives, qui aident l'unité familiale à relever ses propres défis. Les administrateurs estimaient qu'en matière d'activité physique et de loisirs, les efforts visant les jeunes à risque ne doivent pas être isolés des autres besoins et solutions socioéconomiques.

Le manque de financement pour les activités physiques et récréatives pose également un problème. En milieu urbain, les Autochtones sont en concurrence avec les « Blancs » pour les subventions. De plus, les récentes compressions budgétaires entament encore les fonds disponibles. Il n'existe pas d'allocation budgétaire spéciale pour les activités physiques et les loisirs des Autochtones. Les administrateurs voyaient dans le manque d'aide financière de la part du gouvernement fédéral et du conseil de bande la raison du manque de services proposant ces activités et de l'absence d'un animateur à temps plein dans ces domaines. Ils imaginaient que le manque de fonds était sans doute attribuable à l'absence de stratégie en matière d'activités physiques et de loisirs offerts à la collectivité autochtone de Regina et dans la réserve de Big Cove.

Ajoutés au manque de subventions, les frais d'inscription et le coût de l'équipement élevés pour les activités physiques et les loisirs dans la collectivité des « Blancs » constituent aussi un obstacle à la participation. Les administrateurs pensaient que la plupart des familles autochtones ne pouvaient se permettre d'inscrire un enfant dans la plupart des activités, et encore moins deux ou trois.

Les quelques familles autochtones qui peuvent offrir à leurs enfants des activités physiques et des loisirs se heurtent à une discrimination de la part de la collectivité non autochtone. Les administrateurs et les décideurs étaient convaincus que les jeunes Autochtones, tout particulièrement ceux qui vivent en milieu urbain, pâtissent sérieusement de cette perte d'identité. « Ces jeunes ont moins d'expérience et de valeurs, et ils ont remporté moins de succès dans le système d'activités physiques et de loisirs des « Blancs ». Cela les rend plus résistants à des démarches et à des activités de « Blancs ». Cet obstacle est renforcé par le manque de modèles autochtones, d'animateurs qualifiés et d'entraîneurs. » Les enfants autochtones et leurs parents ne se sentent ni à l'aise ni bienvenus dans la plupart des activités de « Blancs ». Malheureusement, la petite population typique de la collectivité autochtone et des participants ne leur permet pas d'organiser leurs propres activités. Cela vaut dans les réserves comme en milieu urbain. Quelques administrateurs autochtones ont exprimé leur inquiétude à propos de ce que l'on pourrait appeler un « un préjugé blanc de classe moyenne » qui est ancré dans le système de prestation des activités physiques et des loisirs. Beaucoup étaient persuadés que le conseil « blanc » des « beaux quartiers » ne voit ni ne comprend les besoins des jeunes Autochtones du coin. Il ne « croit pas à leurs problèmes » et les décideurs « blancs » ne sont pas « disposés à changer d'optique ».

Les administrateurs urbains et ceux des réserves ont souligné l'importance de la formation de partenariats pour constituer une collectivité autochtone saine. Ils estimaient que pour être fructueux, ces partenariats doivent comprendre les deux paliers de gouvernement.

Travailleurs de première ligne

Les travailleurs de première ligne autochtones ont parlé des mêmes problèmes que les administrateurs. Ne connaissant pas les contraintes imposées à ces derniers, ils se sont empressés de leur reprocher de ne pas consacrer assez d'argent ou de ne pas attacher assez d'importance aux activités physiques et aux loisirs. Selon eux, le problème, ce n'est pas le financement mais un leadership adéquat et l'utilisation de l'argent. Les participants aux groupes de discussion avaient le sentiment que les conseils de bande et les autres dirigeants autochtones sont habituellement plus préoccupés par le taux de chômage énorme dans leur collectivité que par le manque d'activités physiques et de loisirs pour les jeunes. D'après les travailleurs de première ligne, les problèmes relatifs à l'activité physique et aux loisirs ne figurent pas en bonne place sur la liste des priorités du conseil de bande. En outre, ils admettaient que l'on connaît moins bien les bienfaits de ces activités dans la collectivité autochtone que dans le monde des Blancs.

Interrogés sur le rôle de l'activité physique et les loisirs, les travailleurs de première ligne mentionnaient des choses comme le renforcement de l'estime de soi, l'acquisition d'une discipline, le défoulement, la découverte d'un sentiment d'appartenance, et la mise en place d'un mode de vie équilibré et global. Les loisirs sont aussi un moyen pour apprendre aux jeunes Autochtones l'importance de leur culture. Comprendre celle-ci peut encore contribuer à renforcer leur estime de soi. Les besoins des jeunes semblent être les suivants : des conseils parentaux, le soutien des pairs et la participation aux décisions qui les touchent. Tout cela ressemble à ce qui s'est dit dans les groupes de discussion non autochtones. Le besoin de se sentir bien dans leur identité autochtone dans le monde des « Blancs » et la discrimination à laquelle ils sont confrontés à l'école et dans la collectivité sont les principaux problèmes autochtones à proprement parler.

À l'instar des décideurs, les travailleurs de première ligne ont parlé de la nécessité de nouer des liens avec d'autres organismes au sein de la collectivité autochtone, comme la police, les services de santé, les écoles, les organismes sociaux et les églises, ainsi qu'avec d'autres premières nations. La collectivité autour de la réserve autochtone doit également nouer des liens avec les Autochtones. Si des contacts se nouent avec la collectivité « blanche », cette dernière apprendra à connaître la culture autochtone. Les Autochtones semblent disposés à faire comprendre à la collectivité « blanche » l'importance de leur culture et ce qu'elle représente pour eux. Il y a un autre lien important, celui avec le système scolaire. Les écoles peuvent éduquer les jeunes et les préparer à l'avenir. Les travailleurs de première ligne étaient persuadés que des relations plus étroites avec les parents, les enseignants et la collectivité sont nécessaires pour résoudre les problèmes des jeunes à risque.

D'après les travailleurs de première ligne, les facteurs déterminants dans le succès des programmes sont les suivants : la structure, l'animation, l'engagement, les installations, le financement et des bénévoles triés sur le volet. À cela s'ajoute, à leurs yeux, l'obligation de

rendre des comptes. Ils pensaient que certains administrateurs et membres de conseil de bande devraient être tenus responsables de l'argent qu'ils jugent gaspillé et utilisé à des fins non prévues. Selon eux, la collectivité autochtone, les conseils de bande et les gouvernements devraient rendre des comptes au public.

Les parents

En général, les parents autochtones ont signalé les mêmes problèmes que les autres parents. Ils partageaient aussi les mêmes définitions de l'activité physique, des loisirs et des jeunes à risque. Les deux groupes de parents estimaient que l'activité physique et les loisirs jouent avant tout un rôle de prévention et non d'intervention. Ils voyaient également le même ensemble de bienfaits à la participation à des activités physiques et à des loisirs, et ils signalaient des intérêts similaires de la part de leurs enfants pour ce qui est des activités.

Il y avait, cependant, quelques différences importantes entre les problèmes autochtones et non autochtones, notamment la gravité de la situation socioéconomique des Autochtones, les restrictions, à qui ils s'adresseraient pour des services, et les besoins en matière de programmes. Beaucoup de parents autochtones ont expliqué qu'ils ont peu d'argent, qu'ils ne maîtrisent plus leurs enfants, et qu'ils reçoivent peu de soutien de leur collectivité. Cette situation familiale négative est souvent aggravée par des sévices sexuels, des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, et le fait que les parents jouent mal leur rôle. Les parents se sentaient souvent incapables de changer la situation et ils n'étaient pas optimistes quant à l'avenir.

Beaucoup des obstacles à la participation que les parents autochtones rencontrent sont les mêmes que ceux cités par les parents non autochtones. Les deux groupes se heurtent à des difficultés financières, à des transports inadaptés et à des services insuffisants pour leurs jeunes. Les différences dans les obstacles ressentis tenaient principalement à des différences culturelles. Les parents autochtones estimaient que nombre des activités physiques et des loisirs proposés actuellement ne correspondent pas à leur culture traditionnelle. Par exemple, la natation n'est pas une activité autochtone traditionnelle; pourtant, c'est une de celles les plus couramment offertes. La plupart des parents autochtones pensaient qu'il devrait y avoir un plus grand équilibre entre les activités traditionnelles autochtones et non autochtones. Ceux qui vivent en zone urbaine se sentaient victimes de discrimination de la part de la collectivité « blanche ». Leurs enfants ne sont pas les bienvenus dans les activités, les équipes et les maisons des « Blancs ». L'absence d'une tradition d'investissement familial dans une activité physique ou dans des loisirs apparaît aussi comme un obstacle à la participation des jeunes, tout comme le manque d'attention et de discipline familiales. Le manque d'animateurs autochtones a également été souligné.

La plupart des parents autochtones ont déclaré qu'ils attendraient de leur propre collectivité et des organismes autochtones qu'ils montrent l'exemple pour ce qui est de proposer des activités physiques et des loisirs. Ils s'adresseraient au bureau de la bande ou à une autre organisation autochtone, mais pas au service des loisirs ou aux écoles locales des « Blancs ». Cela malgré leur conviction que les dirigeants autochtones ne mettaient pas assez l'accent sur l'activité physique et les loisirs.

Les activités proposées variaient également. Les parents autochtones souhaitaient voir un équilibre entre les activités autochtones et non autochtones. Des activités autochtones telles que la danse, la trappe, les arts autochtones, la raquette, la survie en forêt, et la pêche sur la glace ont été suggérées. Les parents autochtones étaient persuadés également qu'il fallait un animateur autochtone.

Quelques parents autochtones qui vivent en zone urbaine ont parlé de la nécessité pour la collectivité de vivre un processus de « guérison ». D'après eux, la collectivité autochtone doit se réunir et trouver ses propres solutions. Ils estimaient que ce n'est pas à la collectivité des « Blancs » de résoudre le problème et qu'elle ne le ferait pas.

Les jeunes

Les jeunes Autochtones n'étaient pas plus optimistes que leurs parents. Ils sont confrontés à une forte discrimination dans le monde des « Blancs », ce qui constitue un obstacle à la participation souvent cité. Mais il y a aussi le coût, les moyens de transport et l'attitude parentale. Comme tous les autres jeunes, ils veulent être consultés au sujet des programmes d'activités physiques et de loisirs. Ils aimeraient avoir un endroit où se rencontrer et où sont offerts divers programmes, structurés et non structurés. Pour répondre aux besoins des jeunes Autochtones, ils ont suggéré que l'on organise des conférences de jeunes, que l'on crée plus d'emplois et que l'on fasse mieux connaître leur culture.

Les jeunes Autochtones veulent rester en contact avec leur patrimoine. À leur sens, les activités récréatives et physiques pourraient aider à faire connaître leur culture. Cependant, ils ne savaient pas vraiment quel type d'activités ils souhaiteraient pour promouvoir leur culture et leur patrimoine. Ils pensaient aussi que les loisirs peuvent empêcher la toxicomanie et l'alcoolisme, réduire l'activité sexuelle irresponsable, aider à combattre l'ennui, renforcer l'estime de soi et conférer une reconnaissance, un statut.

Recommandations formulées par les participants autochtones

Afin de proposer aux jeunes à risque plus d'activités physiques et de loisirs, les groupes de discussion autochtones recommandaient ceci :

1. Les familles autochtones ont besoin d'aide dans l'éducation de leurs enfants. Plusieurs organismes sociaux et sanitaires doivent trouver des solutions globales aux problèmes communautaires. Il faut former des partenariats avec les écoles, l'église, les organismes de loisirs, la police et, tout particulièrement, les organismes autochtones.

2. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent examiner avec les dirigeants autochtones les problèmes de développement communautaire des Autochtones. Des partenariats trilatéraux sont nécessaires pour définir des stratégies visant à créer une collectivité saine. L'idée d'un modèle de collectivité saine doit être abordée avec la collectivité concernée toute entière, notamment en vue d'une stratégie en matière de services de loisirs.

3.Des animateurs autochtones travaillant à temps plein sont nécessaires dans les collectivités autochtones urbaines et dans les réserves indiennes. L'animateur autochtone serait chargé d'organiser des cours d'animation à l'intention de bénévoles, de se renseigner sur ce qui existe dans d'autres collectivités et sur ce que l'on peut obtenir par le biais du gouvernement, ainsi que de mettre en oeuvre de nouveaux programmes dans la collectivité.

4.Il faut mieux utiliser les installations scolaires existantes. L'école doit se transformer en centre communautaire ouvert à tous les enfants autochtones. L'école doit elle aussi être toujours ouverte à ces enfants.

5.Il est nécessaire de consulter la population sur les moyens de créer des activités de loisirs dans la collectivité. Cette consultation doit inclure tous les jeunes et notamment ceux à risque.

6.Il faut nouer des liens avec la collectivité blanche afin de lui expliquer la culture autochtone. Il faut trouver ensemble un moyen d'éliminer la discrimination à l'égard des Autochtones.

4.4 AUTRES PROBLÈMES CULTURELS

Les jeunes représentent une part supérieure à la moyenne dans la population appartenant à des minorités visibles (Lindsay et coll., 1994). Afin de répondre convenablement aux besoins des jeunes au Canada, plus particulièrement des jeunes à risque, il faut examiner les problèmes culturels qui touchent les jeunes et leurs familles.

En 1991, 7,9 % des membres des minorités visibles étaient âgés de 15 à 19 ans, alors que les gens dans ce groupe d'âge ne représentaient que 6,8 % de la population canadienne totale (Lindsay et coll., 1994). En 1991, assez peu de jeunes étaient des immigrants, soit 63 595 ou 9 % de l'ensemble des jeunes. Cependant, la majorité des jeunes immigrants venaient d'Asie, d'Amérique centrale ou du Sud, des Antilles ou des Bermudes, ou encore d'Afrique (seuls 27 % des immigrants âgés de 15 à 19 ans venaient d'Europe), et le choc culturel était profond pour beaucoup de ces jeunes et de leurs familles.

Les discussions des groupes de réflexion ont mis en lumière des problèmes liés à la culture dont ceux qui proposent des activités physiques et des loisirs doivent tenir compte. Le problème le plus souvent cité dans tous les groupes avait trait à la nécessité de sensibiliser davantage les organismes aux cultures des différents groupes ethniques et à leurs traditions. On avait l'impression que, par ignorance, beaucoup se laissent guider par des stéréotypes sur les groupes ethniques dans leur interaction avec les jeunes et leurs familles. Il en résulte une discrimination ambiante dans les écoles et dans les loisirs. Ce sentiment de discrimination est aussi ressenti dans les collectivités dans lesquelles des minorités se sont installées. Cependant, un certain nombre de jeunes ont fait remarquer que, même s'ils sentent une discrimination à leur égard dans la collectivité et à l'école, c'est souvent dans les loisirs qu'ils échappent à ces attitudes. Comme l'a dit un garçon, « quand je fais de la musculation et que je cherche un coin, il y aura toujours quelqu'un pour m'aider, peu importe la couleur de sa peau -- on est juste entre nous, c'est tout ».

Le problème de la communication a aussi été posé. Beaucoup de parents de jeunes appartenant à une minorité ne savent ni lire ni écrire en anglais ou en français. Ils n'ont donc pas compris la promotion des programmes et leurs enfants n'ont pas été informés. La barrière linguistique va au-delà de la seule publicité. Si une personne ne parle pas la langue, il lui est difficile de téléphoner pour se renseigner sur des programmes.

On a souligné d'autres obstacles à la participation. Des participants aux groupes de discussion ont expliqué que, dans certaines cultures, les femmes ne sont pas autorisées à sortir après la tombée de la nuit, n'ont pas le droit de porter des tenues de sport (p. ex., des maillots de bain ou des shorts), et ne peuvent participer à des activités mixtes. De plus, on s'attend souvent que les jeunes filles rentrent à la maison immédiatement après l'école pour s'occuper de corvées domestiques. Bien que l'on ait signalé moins de restrictions pour les garçons d'autres cultures, on a fait remarquer que, parfois, on s'attend que le garçon travaille après l'école, ce qui l'empêche plus ou moins de participer à des activités parascolaires, comme les clubs et les sports d'équipe. Des études ont montré que les différences entre les sexes sont souvent accentuées par l'appartenance ethnique (Carrington et coll., 1987).

Les résultats des groupes de discussion indiquent que plusieurs problèmes en relation avec la culture constituent des obstacles à la participation à des activités physiques ou à des loisirs. Parmi les recommandations formulées pour y remédier, citons l'organisation de plus de manifestations culturelles et de festivals qui favorisent une interaction entre les membres de la collectivité et, par là-même, la découverte de leurs cultures respectives; la connaissance de la composition ethnique de la collectivité afin de faire en sorte que les communications se fassent dans les langues voulues; l'embauche ou le recrutement de bénévoles de différentes origines ethniques; des activités réservées aux filles; des programmes et des activités qui sont familières du point de vue culturel.

4.5 RÉSUMÉ

La contribution des 465 participants des 64 groupes de discussion à la présente recherche est précieuse. Tous les participants ont apporté un perspective unique. Le plus frappant dans les résultats obtenus est le degré de cohérence entre tous ces groupes. Les administrateurs et les décideurs, les travailleurs de première ligne, les parents et les jeunes ont immanquablement relevé les mêmes grands problèmes, et on a repéré peu de contradictions. Les participants ont donné diverses définitions des jeunes à risque, mais en général, ils comprenaient que l'on voulait parler des jeunes qui présentaient des caractéristiques correspondant à des comportements indésirables. Un grand nombre de participants, en particulier les parents et les jeunes, ont défini les jeunes à risque comme étant ceux qui affichent déjà des comportements déviants. Bien que certains participants aient eu une définition limitée de l'activité physique et des loisirs, la plupart en avaient une très large qui englobait divers loisirs. Il est devenu de plus en plus évident, au fil des réunions, qu'il existe un incroyable potentiel d'initiatives en matière d'activités physiques et de loisirs dont l'incidence sur les jeunes à risque est positive. L'activité physique et les loisirs peuvent aider les jeunes à risque à renforcer leur image de soi, leur fournir des modèles positifs, leur apprendre le travail d'équipe et développer en eux des aptitudes sociales, promouvoir la

confiance en soi, donner un sentiment d'appartenance, réduire les facteurs de risque de maladie, donner aux jeunes quelque chose de constructif à faire, fournir un moyen de calmer le stress, promouvoir une morale et des valeurs positives, enseigner des techniques cognitives, de leadership et d'autonomie fonctionnelle, donner une possibilité d'intégration raciale, favoriser la sensibilisation culturelle, conférer un sentiment de communauté, ainsi que favoriser le soutien familial et le bien-être des jeunes. Beaucoup d'organismes proposent actuellement des programmes et des services qui ont une incidence directe ou indirecte sur les jeunes à risque. Le consensus général était que ces efforts doivent être mieux coordonnés et plus connus. Les programmes fructueux doivent avoir des jeunes pour fer de lance. Ils doivent aussi être souples, conciliants, peu coûteux (ou gratuit), avoir de bon animateurs et bénéficier du soutien de la collectivité. Les programmes qui visent les jeunes à risque ne doivent pas être ressentis comme menaçants; on doit mettre l'accent sur la participation et non sur la compétition. On estimait que les programmes d'aventures en plein air conviennent aux jeunes à risque. À cause de nombreux obstacles financiers, logistiques et propres à la société, il est difficile de proposer les programmes et les services jugés nécessaires pour les jeunes à risque. On a cité à plusieurs reprises comme étant prioritaire la nécessité de donner dés pouvoirs aux jeunes, de leur fournir de bons animateurs, de susciter un soutien parental, de fournir une aide publique croissante, de former des partenariats, de créer des centres pour les jeunes, de modifier les programmes actuels afin de tenir compte des besoins des jeunes à risque, et de continuer la recherche. Le fait qu'il faut traiter globalement les problèmes des jeunes à risque est aussi revenu constamment. Les participants estimaient que l'activité physique et les loisirs peuvent revêtir des fonctions de prévention et d'intervention.

En général, les problèmes des autochtones correspondaient aux principaux problèmes auxquels sont confrontés tous les jeunes à risque. Les sujets de préoccupation particulière dans les collectivités autochtones se rapportaient à la discrimination, à la présence d'animateurs, au rôle de parents qui est mal tenu, au manque de ressources (humaines et financières), à l'isolement, à l'identité culturelle, au dévouement envers les jeunes, et à la constitution de partenariats. Parmi les problèmes culturels non autochtones, citons la discrimination, les problèmes de communication (barrières linguistiques), les restrictions imposées à un sexe ou à l'autre en raison de traditions culturelles, et le manque de programmes tenant compte de caractéristiques culturelles. En général, on a eu l'impression que le processus des groupes de discussion a permis de réunir les données les plus détaillées et les plus précises collectées dans le cadre de cette recherche.

5. SOMMAIRE DES ACTIVITÉS EN COURS AU CANADA

5.1 CONCLUSIONS DE L'ENQUÊTE POSTALE SUR LES PROGRAMMES

Une lettre sollicitant des renseignements précis sur les programmes ou projets d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque a obtenu un taux de réponses de 30 %. Quatre-vingt-seize questionnaires ont été remplis sur un total de 315 envois. Trente-deux répondaient à l'envoi original et 64 résultaient de la distribution pyramidale.

L'Ontario affichait un taux de réponses disproportionné en raison du fait que les bureaux centraux de la plupart des organismes nationaux sont situés dans cette province. La répartition des réponses par province figure au tableau 4.

Tableau 4 : Répartition des réponses par province.

Province	TN	NÉ	ÎPE	NB	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALB	CB	TNO	YUK
Réponses	10	12	0	3	13	23	13	8	8	7	2	1

5.2 ÉTENDUE DES PROGRAMMES EN COURS POUR LES JEUNES À RISQUE

Des 96 réponses reçues, 20 indiquaient qu'aucun programme d'activité physique ou de loisirs à l'intention des jeunes à risque n'existait dans la région concernée. En revanche, la plupart de ces répondants se disaient vivement intéressés à de tels programmes pour la population en question, estimant que le besoin en était pressant. Trois autres répondants ont déclaré que ce type de programme n'était pas du ressort de leur organisation. Plusieurs autres ont relaté qu'ils offraient des programmes à l'intention de tous les jeunes y compris les jeunes à risque, mais pas spécialement adaptés à ceux-ci.

La majorité des programmes ou projets décrits étaient de nature préventive et s'adressaient aux jeunes de 6 à 24 ans. La plupart d'entre eux, cependant, visaient la tranche des 12 à 18 ans. La clientèle visée par ces programmes représentait tout le continuum des jeunes à risque (figure 1). Elle comprenait : les jeunes de milieux à risque, les jeunes désoeuvrés, les décrocheurs en puissance, les jeunes souffrant de troubles mentaux ou enclins aux troubles mentaux; les toxicomanes (drogue ou alcool); ceux qui font usage de stéroïdes et les jeunes délinquants.

Un certain nombre de programmes étaient conçus spécialement pour répondre aux besoins des jeunes filles et des minorités ethniques ou culturelles. Les programmes à l'intention des jeunes filles à risque portaient sur le conditionnement physique et étaient axés sur l'image corporelle

et l'estime de soi. Quant aux 12 réponses décrivant des programmes à contenu culturel, la plupart s'adressaient aux Autochtones et un petit nombre aux « jeunes Noirs ». De même, on a fait état de divers programmes multiculturels, reflétant la composition ethnique de la collectivité.

De nombreux répondants ne mentionnaient aucune évaluation des programmes. Certains indiquaient qu'aucune évaluation n'était effectuée, tandis que d'autres sollicitaient l'évaluation des participants en fin de programme. Lorsqu'un programme était évalué, le succès était mesuré au nombre de participants. Plusieurs répondants ont affirmé que leurs programmes avaient entraîné une diminution du vandalisme, de la violence, de la consommation de drogue, des tensions entre les groupes ethniques et de l'usage du tabac. D'autres ont fait état d'une fréquentation scolaire accrue. On ne précisait pas comment ces affirmations étaient évaluées ou documentées.

Les répondants ont également mentionné les sources de financement des programmes. La plupart des programmes étaient financés par le ministère ou l'organisme concerné. Parmi les autres sources figuraient Santé et Bien-être social Canada, le Fonds de promotion de la santé communautaire, Centraide, la Banque canadienne impériale de commerce, des frais d'usager, des legs, des dons, des donations et d'autres subventions du gouvernement. Un certain nombre de programmes étaient financés par une mise en commun des ressources ou recevaient un financement conjoint de divers organismes de la collectivité.

5.3 MODÈLES DE PROGRAMMES

Un grand nombre de programmes étaient offerts par des organisations nationales, provinciales et locales, tant gouvernementales que non gouvernementales. Les modèles de programmes décrits dans la présente section font écho à certaines des recommandations et des préoccupations formulées dans la revue de la documentation spécialisée et par les groupes de discussion. Ces programmes comprennent des haltes-accueil pour les jeunes, des programmes communautaires, des partenariats, un financement, une évaluation des programmes d'extension, des programmes culturels, des activités organisées par les jeunes, des mesures de rechange, des campagnes médiatiques et des horaires souples.

*L'« Intégration des programmes » est un programme à l'intention des jeunes qui n'ont pas d'autres activités physiques ou de loisirs que celles offertes par le Club d'adolescents de Thunder Bay, Ontario. Afin d'offrir aux jeunes de plus amples activités, le Club d'adolescents partage avec les familles les frais de participation des jeunes à d'autres formes d'activité physique ou de loisirs, y compris celles que n'offre pas le Club. Ce programme assumera au départ la totalité des frais d'un nouveau service, qu'il partagera graduellement par la suite avec la famille. Ce programme permet de financer la participation des jeunes, l'acquisition de nouvelles aptitudes de loisirs et de société et l'élargissement des horizons sociaux. L'Intégration des programmes est financée par la Fondation Trillium.
(SOURCE : Groupe de discussion de Thunder Bay)

*Le Mail Dufferin est un centre commercial de 600 000 pieds carrés et de 110 magasins au centre de Toronto, en Ontario. Situé dans un quartier qui comprend six écoles secondaires, le Mail recevait chaque jour en moyenne 3 000 jeunes visiteurs de diverses origines ethniques. Outre la présence de 3 000 jeunes flâneurs, le Mail était témoin chaque année de 1 000 à 1 400 accusations de vol à l'étalage, dont la moitié visaient des jeunes de moins de 18 ans. D'autres actes criminels tels que des vols à main armée et des viols étaient imputés aux jeunes flâneurs. Les jeunes qui fréquentaient le Mail comprenaient quatre catégories : 1) des élèves normaux, 2) des élèves à risque, 3) des décrocheurs et 4) des bandes. Les bandes envahissaient l'aire de restauration, les trafiquants de drogues pullulaient et les employés étaient si effrayés qu'ils réclamaient la protection de la police pour faire leurs dépôts de nuit. Après quelques vaines tentatives initiales pour régler le problème, le gérant du Mail, M. David Hall, réussit à mettre sur pied un comité consultatif constitué de représentants des jeunes, du Service des parcs et des loisirs de la ville de Toronto et d'un centre d'oeuvres sociales local. Le comité consultatif parvint à établir un partenariat entre le Mail Dufferin, le Service des parcs et des loisirs de la ville de Toronto et le Conseil scolaire de Toronto. Dans le cadre de ce partenariat, le Service des parcs et des loisirs fournit un travailleur auprès des jeunes qui offre aux jeunes du Mail des services de loisirs et d'éducation. Le Mail a mis à la disposition du travailleur social un local inoccupé pour divers programmes de loisirs, tels des arts martiaux, une école de danse et une troupe de théâtre de jeunes. En outre, le Mail couvrait 60 % du salaire du travailleur auprès des jeunes, qui obtiennent 40 % de son temps. Les programmes offerts par le Mail comprennent :

- Un programme coopératif de marketing : un cours de commerce de détail offert par le Mail et le West Toronto Collegiate à une classe de 50 jeunes (avec une liste d'attente). Les élèves du cours de gestion et de vente au détail travaillent chez les commerçants du Mail pour acquérir de l'expérience. Ce programme est financé grâce à une subvention fédérale de 300 000 $.
- Un programme de réinsertion sociale : un programme du niveau secondaire offert par le Mail à des jeunes de 18 ans et plus qui ont quitté l'école depuis au moins un an. Le programme est administré par l'école secondaire Brockton.
- Une halte-accueil pour les jeunes : située dans un local offert par le Mail, cette halte-accueil est ouverte le midi et après l'école et comprend des jeux de billard et de table, un téléviseur et un système de son.
- Le service aux jeunes du Mail Dufferin : un service social pour les jeunes des 13 secteurs avoisinants le Mail. Ce service de counseling peut accueillir jusqu'à 40 jeunes.
- Des programmes de loisirs comprenant du basket-ball dans le parc de stationnement, un tournoi de hockey et une équipe de soccer pour les jeunes.
- Le Club de vélo du WestEnd : dérivé d'une des initiatives du début, le Club remet en état de vieux vélos et les donne ensuite aux jeunes du quartier qui n'ont pas les moyens de s'en acheter. Le Club offre également des réparations gratuites et des cours de sécurité. Le Mail fournit le local du Club et obtient en retour un service de livraison à vélo.

Le Mail a retiré des avantages considérables de ce programme. Le centre d'achat est plus agréable à fréquenter, la criminalité a diminué de 16 %, des boutiques de meilleure qualité y ont ouvert leurs portes, la fréquentation a augmenté d'un million de personnes par année et le National Inquirer lui a consacré un article.

(Source : Communication personnelle de M. David Hall, les 17 octobre et 15 novembre 1994)

Les Northern Fly-In Sports Camps Inc. (NFISC) sont une société canadienne enregistrée à but non lucratif de Winnipeg, Manitoba. Les NFISC se consacrent à l'élaboration d'activités de loisirs positives pour jeunes et enfants de collectivités autochtones éloignées. Le programme comporte deux phases : la première est une séance de formation de moniteurs, où de dix à douze jeunes de la localité participent à un atelier d'une semaine portant sur la planification et la gestion de base de la prestation de programmes d'activités de loisirs pour les enfants. Cette séance de formation enseigne également des compétences en sports et en activités de loisirs précis et des techniques d'enseignement de ces sports à des jeunes et à des enfants. La seconde phase du programme débute la deuxième semaine, lorsqu'une équipe de moniteurs du NFISC arrive dans la collectivité d'accueil et se joint aux dix ou douze jeunes formés la semaine précédente. En collaboration avec des volontaires de la GRC, du personnel infirmier et de la Compagnie du Nord-Ouest, le programme d'activités multiples est enseigné aux enfants de la collectivité. Les activités comprennent des sports, des sports nautiques, des activités créatives et des loisirs de plein air. Des jeux autochtones traditionnels sont également intégrés à ce programme. Les aînés sont invités à participer à cette activité. Le financement provient de la Fondation manitobaine des loteries; de la GRC; des ministères de la Culture, du Patrimoine et de la Citoyenneté du Manitoba; de la Justice et des Affaires du Nord; de Santé Canada, d'Emploi et Immigration Canada; des Services à la famille du Manitoba; du Variety Club; du Norman Regional Sport Association; du Eastman Sports Development Council; de la Compagnie du Nord-Ouest et de l'INCO. La faculté d'études sur l'éducation physique et les loisirs de l'Université du Manitoba fournit des locaux à bureaux et des services administratifs depuis le lancement du programme en 1986. Un aspect important du programme des Northern Fly-In Sports Camp est l'évaluation permanente qui en fait partie intégrante depuis le début. Les conclusions de la recherche indiquent une diminution importante de la criminalité et de la toxicomanie dans les collectivités d'accueil.
(SOURCE : Winther et Currie (1993). Sports Camps: An Alternative to Delinquent Behaviour of Native Canadian Youth Living in Remote Communities. Publié dans Youth at Risk, Florida: Brigham Young University)

*Valley Youth Alternatives est une organisation de Kentville, Nouvelle-Écosse, qui encourage les groupes communautaires et les volontaires à collaborer avec le personnel de la justice pour la jeunesse en vue de fournir des services aux jeunes de 12 à 15 ans qui sont en conflit avec la justice.

Cet organisme offre trois programmes précis. Le premier est le programme de mesures de rechange conçu comme solution de remplacement du processus judiciaire officiel. Après avoir été mis en rapport avec l'organisation par un membre du système judiciaire, un jeune rencontre la victime de son acte criminel et s'entretient avec elle du délit et de questions connexes.

Le second est le programme d'ordonnance de service communautaire. Il porte sur le placement des jeunes qui doivent effectuer des travaux communautaires, soit dans le cadre du programme de mesures de rechange, soit par suite d'une ordonnance de service communautaire.

Le troisième est un programme de dynamique de vie visant spécialement les jeunes à risque élevé. Il fait suite à une demande résultant des séances de médiation et de la surveillance des cas des deux autres programmes offerts par l'organisme. Les jeunes sont réunis en groupes et discutent des questions propres à leur groupe cible. Ces questions comprennent la résistance aux pressions des pairs, la prise de décision, la communication, la responsabilité de ses actes, les drogues, l'alcool, le contrôle du stress et la gestion des conflits. Le programme est administré par un coordonnateur de la dynamique de vie et les séances sont limitées à dix participants.

Les jeunes participant à ce programme établissent des relations positives et acquièrent des compétences et des concepts de base qui renforcent leurs aptitudes à l'adaptation. Ce programme aide également les jeunes à comprendre clairement la prise de décisions responsables et à accepter la responsabilité des actes qu'entraînent ces décisions.
(SOURCE : M^me^ Laurie Wanamaker, coordonnatrice, Valley Youth Alternatives Society)

*Le service de police de Montréal-Nord, au Québec, a lancé un programme de judo à l'intention des jeunes qui ont des ennuis avec la justice. Les policiers ont offert un cours de 13 semaines à huit jeunes coupables d'actes criminels tels que vols, introductions par effraction, etc. Les jeunes avaient le choix de participer au programme ou de faire face à des accusations au criminel. Le programme a connu un taux de succès de 86 % sur le plan des récidives. Ce programme est unique en son genre en ce qu'il regroupe des policiers, des parents et la collectivité dans un effort commun en vue d'aider les jeunes à risque à éviter les ennuis et la prison. Le programme est financé par la ville de Montréal-Nord.
(SOURCE : Project P.A.S.S.A.G.E. Rapport final de la Phase I. Police-Jeunesse - District 45, ville de Montréal-Nord, septembre 1994)

*Le Centre de jeunesse EGADZ du centre-ville offre un éventail de programmes aux jeunes à risque de Saskatoon. L'organisme comporte trois volets : 1) des services de programme non structurés; 2) des services de programme structurés de l'organisme et 3) des services de programme structurés de projets spéciaux. La planification non structurée et structurée du Centre vise cinq domaines : 1) l'éducation, 2) l'emploi et l'aptitude au travail, 3) les activités de loisirs et la culture, 4) la santé et le counseling et 5) la nourriture et l'hébergement.
Les programmes non structurés sont de quatre types et visent à aider les jeunes à améliorer leur discipline, leur sens des responsabilités ainsi que leur santé physique et mentale. Quant aux programmes structurés du premier groupe, ils comprennent : des soirées organisées pour filles et garçons, de l'artisanat autochtone, des conférenciers invités, de la natation, du ski, des repas spéciaux, des ateliers de théâtre et des cours de danse. Les jeunes contribuent à l'élaboration de ces programmes. Le deuxième groupe de programmes structurés consiste en sorties communautaires à l'extérieur du Centre. Ces dernières ont pour but d'aider les jeunes à risque à se comporter convenablement en public et à leur faire découvrir des activités autres que d'aller traîner dans le centre-ville. Ces programmes comprennent par exemple : le cinéma mensuel, la natation en piscine et des randonnées dans divers parcs de la région, qui comprennent des activités saisonnières (natation, patin et sport de luge). Le troisième groupe de programmes comprend des activités spontanées qui permettent aux jeunes de participer aux activités de leur choix. Ces activités comprennent notamment : le billard, les cartes, les soirées de cinéma, le

soutien pré-traitement, les rapprochements adolescents-mères, les dépôts de vêtements et les cercles thématiques. Le quatrième et dernier groupe est celui des activités spéciales. Celles-ci ont pour but de procurer aux jeunes à risque des expériences que les autres jeunes tiennent pour acquis dans le cadre de la vie familiale. Ces activités servent également à récompenser les améliorations du comportement ou des attitudes. Ils comprennent notamment des jeux de « Hockey Blade », de « Slam Basketball » et de « Lazer Fusion Arcade Party ».

Les services de programme structurés sont le fruit d'un accord entre le Centre de jeunes EGADZ et d'autres organismes visant à offrir aux jeunes des programmes sur place ou à l'extérieur du Centre. On encourage cependant les organismes à offrir leurs programmes au Centre, où les jeunes se sentent à l'aise et en sécurité. Seize organismes membres se sont engagés présentement à fournir des programmes aux jeunes par l'intermédiaire du Centre. Chaque programme d'un organisme est suivi d'une évaluation. Voici une liste de certains programmes offerts par le Centre en 1993 :

*Liaison avec les écoles publiques - Rencontres mensuelles entre les travailleurs sociaux des écoles publiques et le personnel du Centre EGADZ pour discuter des questions touchant les jeunes qui fréquentent le Centre.
*Gym Time - Le Saskatoon Indian & Metis Friendship Centre et le YM-YWCA mettent leurs installations à la disposition des jeunes pour des activités telles que le volley-ball, le basket-ball et le hockey en salle.
*Activités culturelles - Programme d'activités culturelles et de loisirs autochtones visant la création et la prestation de programmes culturels pour les jeunes. Les activités comprennent de l'artisanat autochtone, des danses autochtones, la fabrication de tambours, des chants et une fête autochtone.

Parmi les autres programmes offerts par le Centre figurent : un counseling et un soutien familiaux, un soutien aux victimes d'exploitation sexuelle ou physique, des programmes liés au travail, des activités de loisirs de thérapie, de la natation, des poids et haltères et une clinique de consultation médicale sans rendez-vous.
(SOURCE : M. Keith Honeyman, coordonnateur des loisirs et des bénévoles, Centre de jeunesse EGADZ du centre-ville)

*La Ranch Ehrlo Society, de Pilot Butte, Saskatchewan, met l'accent sur les loisirs en tant que l'un des quatre fondements de sa philosophie. Les programmes comprennent des activités de loisirs et des activités sportives, sociales et culturelles. Ces programmes visent à promouvoir le travail d'équipe, la confiance en soi, le sens des responsabilités, le partage et le respect d'autrui. La plupart des prestataires étant des autochtones, le programme met l'accent sur la préservation de la culture autochtone. On encourage les jeunes à apprendre les langues autochtones, et les activités culturelles comprennent de l'artisanat autochtone, des jeux autochtones traditionnels et du tir à l'arc. Ce programme se fonde sur la conviction que la préservation du patrimoine culturel renforce le sentiment d'identité des jeunes.
(SOURCE : M^me^ Brenda Butler, animatrice des programmes spéciaux, Ranch Ehrlo Society)

*Le YMCA d'Edmonton, Alberta, offre un éventail de programmes aux jeunes reconnus comme étant à risque élevé sur la foi de facteurs sociaux, personnels et scolaires (des jeunes à surveiller aux déviants chroniques). Ces programmes comprennent l'encadrement, l'animation, des séances de recherche personnelle, des sports organisés, des jeux, des jeux coopératifs et du conditionnement physique. On offre également une série d'ateliers portant sur les relations humaines, la planification des carrières et la dépendance.
(SOURCE : M^me^ Sharon Cameron, gestionnaire de projet, YMCA d'Edmonton)

*Le Service des loisirs de Prince George, Colombie-Britannique, a lancé quatre programmes portant sur les problèmes des jeunes à risque. Le premier est le Prince George Youth Recreation Organization Committee (PYRO). Ce comité est composé de jeunes représentatifs de la région de Prince George qui conseillent le Service des loisirs à l'égard des problèmes des jeunes et des programmes et services qu'ils souhaitent. Le second programme est le Centre de jeunesse d'été qui fournit au cours de l'été un milieu positif où les jeunes peuvent participer à des activités de loisirs qu'ils ont eux-mêmes planifiées. Ce programme est sans frais et s'adresse aux jeunes de 12 à 18 ans. La journée des jeunes, le troisième programme, est une journée entière consacrée aux jeunes de Prince George. Toute la collectivité participe à ce programme qui offre des activités à faible coût ou sans frais, telles que la natation, le patin, de la danse et du cinéma. Le quatrième programme est un bulletin intitulé *Teens Today*, qui vise à promouvoir et à orienter les activités et les services à l'intention des jeunes et à projeter une image positive des jeunes. Trois de ces programmes ne visent aucun groupe d'âge en particulier parce que tous s'adressent à tous les jeunes.
(SOURCE : M. Dave Barber-Cross, coordonnateur du programme de loisirs pour les jeunes)

*Plusieurs services municipaux de la ville de Halifax, le Conseil scolaire régional de Halifax, la Direction du logement de Halifax, la bibliothèque régionale de Halifax, la police de Halifax, le Service des loisirs et le Service de l'organisation sociale de Halifax ont convenu d'entreprendre un processus de planification stratégique visant à s'attaquer aux problèmes des jeunes à risque. Ce processus de planification stratégique améliore la collaboration entre ces divers services et leur coordination. Les étapes de ce processus sont : la mise au point du programme de planification stratégique; la définition des mandats; l'éclaircissement de la mission et des valeurs; l'évaluation du milieu externe (occasions et menaces permanentes); l'évaluation du milieu interne (forces et faiblesses permanentes); le repérage des questions stratégiques; la formulation de stratégies de gestion des problèmes et la définition d'une perspective d'avenir effective.
(SOURCE : M. Allan Waye, coordonnateur des projets communautaires, ville de Halifax)

*Le Service des loisirs de la ville de Halifax a lancé un programme de loisirs à l'intention des jeunes à risque par le biais du Centre de loisirs de plein air, comprenant une activité d'aventure de 21 jours. Le programme « Youth L.I.V.E. » comprend quatre phases dont les trois premières se déroulent en juillet. Les participants doivent alors s'engager à travailler pendant un an dans les centres de loisirs à l'élaboration de programmes d'entraide jeunesse. Les quatre centres de loisirs de Halifax participent au programme : Chocolate Lake, Needham, North Cliffe et George Dixon.

La première phase du programme est une activité d'aventure de plein air qui comprend un séjour en milieu sauvage de sept jours pour 28 jeunes du centre-ville. Au cours de ce séjour, les jeunes sont invités à se fixer des objectifs individuels et collectifs, à relever des défis physiques et psychiques, à discuter de leurs expériences personnelles et à résoudre des problèmes à partir de situations vécues. Le programme vise principalement à promouvoir l'épanouissement personnel. À cette fin, les participants sont invités à prendre un engagement désigné sous le nom de « contrat de valeur totale » par lequel ils consentent à faire l'objet de commentaires positifs et constructifs et à travailler de leur mieux à l'amélioration de soi et de la collectivité dans son ensemble. Le counseling fondé sur l'aventure vise à structurer l'expérience psychologique. Le programme a recours aux activités suivantes pour promouvoir la croissance et le défi personnel sur les plans physique, spirituel et émotif : « briser la glace », confiance et communication, jeux et tâches d'encouragement à l'initiative, compétences en camping, estime de soi et cours « Low Ropes ».

La seconde phase comporte une participation à des projets de service communautaire. Ces projets visent à améliorer, à titre bénévole, le mode de vie de la collectivité en assurant l'entretien des pistes de randonnée, en effectuant des travaux sur les terrains de jeux et dans les hôpitaux, en rendant visite aux personnes confinées à la maison ou ayant des besoins spéciaux et en racontant des histoires aux enfants. Pendant cette phase du programme, les participants doivent consacrer six jours au service communautaire.

La phase trois du programme est une prolongation de l'activité d'aventure de plein air, à cette différence près qu'elle se déroule en milieu urbain plutôt qu'en milieu sauvage. Cette phase se termine par un stage en solitaire de 30 heures dans le centre-ville, qui donne aux participants l'occasion de réfléchir à leur expérience et de se préparer au programme d'entraide jeunesse. Les activités de la phase trois sont désignées respectivement de la façon suivante : spéléologie, escalade de rochers, stage solitaire de 30 heures, immersion communautaire de 30 heures, journée d'immersion culturelle et clôture du programme.

Lors de la quatrième phase du programme d'entraide jeunesse, sept jeunes de chaque quartier de la ville assistent des travailleurs auprès des jeunes à l'un des quatre centres de loisirs. Ils jouent un rôle de counseling par des pairs et aident les travailleurs auprès des jeunes à élaborer des programmes adaptés aux besoins de la jeunesse d'aujourd'hui. L'équipe de jeunes sera encadrée par des moniteurs adultes (bénévoles) provenant de divers domaines, tels que les services communautaires, les services de police, etc. Le but du programme est de permettre au personnel des loisirs, aux jeunes partenaires et aux moniteurs bénévoles de planifier et de mettre en oeuvre des stratégies d'initiation d'autres jeunes et de motivation à participer à des activités communautaires positives.

« Un partenariat pour les jeunes » est un programme coopératif entre le service de police de Halifax et le service des loisirs de Halifax, qui permet aux six étudiants d'été de contribuer au programme « Youth L.I.V.E. » offert par le service de police de Halifax. Il s'emploie à élargir l'accès aux services communautaires et à rehausser l'image des jeunes.
(SOURCE : M. Allan Waye, coordonnateur des projets communautaires, ville de Halifax)

*Youth Connexions Jeunesse (YCJ) est un bureau régional du Conseil de la jeunesse du Nouveau-Brunswick qui a ouvert ses portes le 23 novembre 1993. Le centre est situé dans le Regent Mall Food Court d'Edmonton. L'ouverture de ce centre est le fruit de la collaboration et du parrainage de nombreux groupes ainsi que d'une subvention du gouvernement fédéral dans le cadre de son programme L'école avant tout. YCJ vise à renseigner les jeunes de 15 à 24 ans sur le Centre Accès local, le marché du travail, la rédaction d'un curriculum vitae, l'enseignement public, l'initiative L'école avant tout, les universités, le réseau de collèges communautaires du Nouveau-Brunswick, et à les aider à communiquer avec les groupes et organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui offrent des services à la jeunesse. En collaboration avec Fundy Cable, YCJ produit une émission de télévision hebdomadaire en direct intitulée « This Generation ». Cette émission télévisée est produite et animée par des jeunes.
(SOURCE : M. Ivan Corbett, gestionnaire, Youth Connexions Jeunesse)

*Le Service des loisirs de Saskatoon, Saskatchewan, offre plusieurs programmes d'activité physique et de loisirs à l'intention de divers groupes ethniques et autochtones. Il emploie un conseiller et programmeur autochtone qui organise des activités à l'intention de la population autochtone. Ces activités incluent le patinage, un cours de maître-nageur sauveteur, la natation, la culture autochtone et la halte-accueil pour jeunes MeTaWeTan. Les centres de jeunesse MeTaWeTan ont pour but de promouvoir la culture autochtone en offrant des programmes récréatifs estivaux aux enfants et aux jeunes de la collectivité. Les centres visent au premier chef à fournir aux enfants et aux jeunes un programme adapté au quartier et à la région, et à créer un programme autochtone d'activités de loisirs et de sensibilisation culturelle pour les jeunes. Les centres proposent également des programmes qui permettent aux jeunes de participer sans égard aux contraintes économiques ou géographiques et emploient de jeunes animateurs autochtones qui constituent des modèles de comportement positif pour les participants.
(SOURCE : M. Don Ratcliffe-Smith, consultant en formation d'animateurs, YM-YMCA de Saskatoon, filiale du centre-ville)

*Le YM-YWCA de Winnipeg a mis en oeuvre deux programmes à l'intention des jeunes à risque. Connu sous le nom de « Night-Hoops », le premier est offert de 23 h à 3 h les vendredi et samedi. Ce programme comprend de la natation, de la musculation, du hockey en salle et du basket-ball. La majorité des participants sont des autochtones. Le deuxième programme est une halte-accueil pour jeunes ouverte le soir et les fins de semaine pendant l'hiver et les après-midi d'été. Ce programme comporte du basket-ball, du volley-ball, de la musculation, de la natation et du racquetball. Les participants proviennent de divers groupes ethniques. Le YM-YWCA a souligné que les frais d'inscription ont été réduits, compte tenu de la clientèle cible, et que, par conséquent, ils ne couvrent pas les coûts.
(SOURCE : M^me^ Gayle Graham, gestionnaire principale, YM-YWCA de Winnipeg, filiale du centre-ville)

*L'école St. Patricks de Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest, inaugurera en août 1995 une école communautaire offrant tous les services. L'école adoptera une approche globale ou de mieux-être des jeunes et de leurs besoins. Des représentants de tous les organismes de jeunesse auront leurs bureaux à l'intérieur de l'école. Elle disposera en outre d'une garderie à l'intention

des élèves. L'école sera ouverte pour des activités de loisirs entre les heures de classe, le soir, les fins de semaine et pendant les vacances.
(SOURCE : Groupe de discussion de Yellowknife)

*Les services correctionnels communautaires et pour les adolescents de Winnipeg, Manitoba, conjointement avec le « Teen Adventure Group » (TAG) offrent des activités d'aventure et des services d'emploi aux jeunes contrevenants détenus, dont le coordonnateur intérimaire est M. Doug Reimer. Trois programmes distincts sont offerts, dont chacun est considéré comme une réussite en matière de participation des jeunes à risque tant aux programmes de loisirs que d'emploi. Environ 70 % des participants sont des Autochtones en raison du pourcentage élevé d'Autochtones parmi les détenus.
(SOURCE : M^me^ Carolyn Brock, directrice adjointe, Appui aux détenus, Services correctionnels communautaires et pour adolescents, ministère de la Justice)

*La Fondation des métis du Manitoba offre plusieurs programmes à l'intention des jeunes à risque. Elle a créé un conseil métis des sports et des loisirs pour s'attaquer aux problèmes de sa clientèle cible. Ce conseil fait partie de l'équipe Manitoba 1995 au sein du Comité des Jeux autochtones de l'Amérique du Nord et a embauché un coordonnateur de l'action en faveur des jeunes, obtenu un financement en vue de la formation de 12 jeunes Métis dans le cadre d'un programme de qualification de gestionnaires des loisirs en janvier 1995, s'apprête à tenir une conférence des jeunes Métis en février 1995 et met en oeuvre des programmes d'action en faveur des jeunes. Le programme d'action en faveur des jeunes comprend des concours d'affiches, des concours de danse autochtone et carrée, des expositions, des cours de langue métisse et des soirées de sports et loisirs.
(SOURCE : M. Raymond Larock, coordonnateur de l'Action en faveur des jeunes, Fédération des Métis du Manitoba)

*ParticipACTION, conjointement avec Santé Canada, a élaboré la campagne Vitalité. ParticipACTION a produit, dans le cadre de cette campagne, une vidéo et des messages télévisés incitant les jeunes de 12 à 17 ans à être plus actifs physiquement. La campagne comprend également un cahier de presse, une trousse à l'intention des professionnels et des éducateurs, des messages d'intérêt public pour la radio et la télévision, des annonces pour la presse écrite et des affiches pour abri-bus, des brochures Vitalité et un calendrier conçu par Santé Canada. La vidéo et les messages d'intérêt public ne s'adressent pas spécialement aux jeunes à risque, mais bien aux jeunes en général. Certains des messages représentent des jeunes vantant les bienfaits d'une activité régulière, telle qu'entraîner une équipe de basket-ball, faire du patin ou des sports d'équipe. Un des messages, notamment, représente un jeune garçon de 10 ans et une adolescente plus âgée faisant du patin à roues alignées. Le garçon a connu des ennuis dans le passé et reçoit l'aide de sa « grande soeur ». D'autres messages représentent de jeunes élèves des écoles des premières nations de la Saskatchewan ainsi que des adolescents noirs jouant au basket-ball avec des policiers locaux.
(SOURCE : M. Art Salmon, directeur technique national, Division de la promotion des programmes, Une entreprise fructueuse II : 1991-1992. Santé Canada)

*Le Centre canadien sur le dopage sportif (CCDS) est un organisme sans but lucratif visant à promouvoir le sport sans drogue au Canada. À cette fin, le CCDS propose une approche globale comprenant l'éducation, la recherche, la promotion, le dépistage et la prévention. Le CCDS a élaboré, au nom de la collectivité sportive, la campagne nationale de sensibilisation « L'esprit du sport ». Cette campagne a pour but de promouvoir et d'appuyer des valeurs compatibles avec l'excellence sportive et le plaisir du sport sans drogue. À l'occasion des jeux et manifestations d'importance, le CCDS organise un « programme d'encadrement » par lequel des athlètes chevronnés animent de petits groupes de discussion avec des athlètes plus jeunes et des aspirants athlètes sur les aspects positifs du sport. Ces programmes visent à prévenir le dopage sportif auprès de tous les jeunes sportifs. Le taux de succès de ces programmes n'a pas été mentionné et les jeunes à risque, aux yeux du CCDS, sont ceux qui font usage de drogues pour améliorer leur performance sportive.
(SOURCE : M^me^ Leslie Greenberg, coordonnatrice des projets spéciaux, Centre canadien sur le dopage sportif)

*Santé Canada a lancé un certain nombre de campagnes visant à accroître la sensibilisation aux problèmes liés aux drogues, à l'alcool et au tabagisme. La campagne « Drogues, pas besoin » fait appel à diverses méthodes de marketing social pour rejoindre les jeunes de 11 à 17 ans. Des annonces télévisées ont été diffusées certains mois depuis 1987, dont les deux dernières à l'automne de 1993. Des messages radiophoniques, des affiches à l'intérieur et à l'extérieur des autobus et dans les abri-bus, des annonces dans des magazines, des publications ciblées et des activités spéciales de promotion et d'information ont toutes contribué à sensibiliser les Canadiens aux dangers de l'usage du tabac et des autres drogues. En 1992, la lutte contre la conduite en état d'ébriété, qui s'inscrivait officiellement dans le cadre du Programme national de lutte contre la conduite avec facultés affaiblies, utilisant le thème « Moi, j'ai toute ma tête », a été intégrée à la campagne « Drogues, pas besoin ». Cette campagne faisait appel à une étroite collaboration avec le secteur privé. Le partenariat avec Hilroy, principal distributeur de fournitures scolaires, se poursuit depuis 1987. Actuellement, des partenaires tels que les Blue Jays de Toronto et Youth Television (YTV) appuient activement eux aussi la campagne « Drogues, pas besoin ». Cette campagne est parvenue à accroître la sensibilisation aux problèmes liés à la drogue et à l'alcool. Pour une génération de non-fumeurs, campagne visant à renseigner les jeunes Canadiens de 12 à 17 ans sur les avantages qu'il y a à s'abstenir de fumer, utilise les mêmes supports médiatiques que la campagne « Drogues, pas besoin ». Les organisateurs de la campagne ont formé des partenariats avec plusieurs sociétés privées, dont Toshiba du Canada et Peugeot. Là encore, on a signalé une sensibilisation accrue par suite de cette campagne.
(SOURCE : Division de la promotion des programmes, Une entreprise fructueuse II : 1991-1992. Santé Canada)

5.4 FACTEURS DE RÉUSSITE DES PROGRAMMES

Bien qu'un grand nombre de répondants ne faisaient mention d'aucune évaluation, ils signalaient en revanche un certain nombre de facteurs qui, selon eux, avaient contribué à la réussite de leurs programmes :

*Un programme doit présenter un caractère communautaire et les organismes participants doivent s'efforcer collectivement de répondre à tous les besoins des jeunes à risque. Les loisirs doivent constituer un élément important de cette stratégie.

*Les collectivités qui mettent en commun leurs ressources et financent conjointement les programmes remportent un grand succès.

*Les collectivités doivent se doter d'un coordonnateur des activités de jeunes afin d'éviter les chevauchements et les lacunes dans les services.

*Les programmes réussis réunissent des jeunes pro-sociaux et anti-sociaux.

*L'évaluation permanente est une composante importante d'un programme réussi.

*Les programmes doivent être globaux plutôt que fondés exclusivement sur l'activité physique.

*Les programmes les plus réussis sont ceux qui préconisent des mesures préventives avant que ne se manifestent les comportements nocifs (p. ex. drogue, tabac).

*Les concepteurs de programmes doivent aller au devant des jeunes et non pas s'attendre à ce que ceux-ci se rendent au service des loisirs. C'est pour cela que les programmes d'extension offerts dans les centres commerciaux remportent du succès.

*Les programmes doivent être offerts dans un cadre positif qui ne cherche pas à intimider.

*La sensibilisation aux disparités culturelles est un gage de succès des centres de loisirs des collectivités multiculturelles.

5.5 FACTEURS D'ÉCHEC DES PROGRAMMES

Très peu de répondants ont cerné des facteurs d'échec des programmes, notamment parce qu'on ne mentionnait que les programmes réussis. La plupart mettaient l'accent sur les facteurs de succès ou s'abstenaient de commenter le succès ou l'échec de leurs programmes. Les rares facteurs d'échec signalés comprenaient : un manque de financement qui se traduisait par une augmentation des frais de participation et le fait de n'avoir pas sollicité l'apport des jeunes à l'élaboration d'un programme.

6. RESTRICTIONS DU PROJET

La présente étude comporte, comme toutes les études, des restrictions dont il faut tenir compte dans l'examen de ses conclusions.

- Les problèmes auxquels font face les jeunes Canadiens, et notamment les jeunes dits à risque, font partie d'un problème de société plus large. Les jeunes Canadiens et leurs familles font face à de nombreux changements dans les aspects sociaux, émotifs, spirituels, économiques, politiques, industriels et technologiques de leur vie quotidienne. Ces pressions ont suscité de nombreux problèmes intimement liés : la violence familiale et la séparation, la drogue, l'abus d'alcool, la pauvreté, le racisme, le chômage des jeunes, les suicides d'adolescents, et font courir des risques à un grand nombre de jeunes Canadiens. Compte tenu de l'étroite corrélation entre ces problèmes de société, il est difficile d'en examiner un isolément. Il est également difficile d'intervenir dans un domaine en particulier. C'est pourquoi la question des jeunes à risque doit toujours être abordée de façon globale. Par conséquent, toute démarche en vue d'étudier les jeunes à risque et le rôle qu'un facteur précis (l'activité physique et les loisirs) peut jouer isolément à cet égard, comme le fait la présente étude, risque de simplifier à l'excès le problème et les solutions éventuelles.

- Bien que l'examen de la documentation empirique et non empirique ait été approfondi, il est loin d'être exhaustif. Compte tenu du peu de temps alloué à cette étude, quatre mois et demi, la revue de la documentation spécialisée ne représente qu'un bref aperçu de la matière pertinente. En outre, cette documentation représente une vue d'ensemble de la recherche et des programmes, tant au Canada qu'aux États-Unis. La recherche et la documentation dans ces deux pays se complètent mutuellement et ajoutent à notre connaissance du champ de recherche et des solutions possibles.

- Bien que le présent rapport puisse sembler approfondi, il n'en est rien. Les ressources, le temps et un financement limités n'ont permis à l'étude que d'entrevoir une partie de la situation d'ensemble à laquelle font face les jeunes aujourd'hui au Canada. Il était évident dès le début que la présente étude constituait une entreprise démesurée et une tâche irréalisable. Tenter de déterminer les incidences et les bienfaits de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes Canadiens à risque, et de répertorier et d'analyser les activités en cours à travers le pays, de mettre sur pied 64 groupes de discussion et d'analyser leurs conclusions, tout cela en quatre mois et demi, constitue en soi une sévère restriction. Malgré, cependant, ses ressources limitées, le programme n'en trace pas moins un tableau passablement fidèle des problèmes des jeunes et du rôle que l'activité physique et les loisirs peuvent jouer dans leur épanouissement. Il reste encore beaucoup à examiner et à partager, et le présent rapport n'est qu'un commencement.

- La section du rapport portant sur les activités gouvernementales et les modèles de programmes vise à fournir une vue d'ensemble des mesures entreprises récemment par les divers gouvernements dans tout le pays. Bien que cette section donne effectivement une idée des interventions du gouvernement et du secteur privé, elle est loin d'épuiser le sujet. La limite de

temps, jointe à la méthode employée de l'enquête postale, n'ont pas permis d'effectuer une recherche exhaustive. Des réponses continuent de nous parvenir.

•L'une des restrictions importantes inhérentes à cette étude fut la méthode de recherche employée. Le recours à une série d'« animateurs » provinciaux et territoriaux et à des contacts locaux pour s'occuper de la logistique et du choix des participants aux groupes de discussion régionaux a présenté certaines difficultés. Souvent les lignes directrices à l'intention des participants aux groupes de discussion ne parvenaient à l'animateur local que peu de jours avant la date prévue pour la réunion. C'est pourquoi certains groupes de discussion manquaient de participants et que ceux-ci ne correspondaient pas au profil recherché. Il semblerait que la multiplicité des intermédiaires ait faussé, tronqué et retardé l'information.

•Étant donné que les préparatifs devaient être commandés à distance et par l'intermédiaire de deux ou trois personnes, la composition de certains groupes de discussion ne correspondait pas au plan initial. Comme le choix des participants incombait aux animateurs locaux, il se peut que ces derniers aient fait preuve, inconsciemment, de préjugés, faussant ainsi les conclusions. En outre, les participants ne constituaient pas un échantillon représentatif, de sorte que les conclusions doivent être abordées avec prudence et ne sauraient être appliquées à l'ensemble de la population.

•Bien que les lieux de réunion des groupes de discussion autochtones, urbains et ruraux aient été assignés au hasard dans tout le pays, les endroits précis et les participants n'ont pas été choisis au hasard. Pour cette raison, et parce que le nombre des participants était relativement faible, les conclusions de ces groupes de discussion en particulier ne peuvent être considérées comme représentatives de l'ensemble des collectivités autochtones, urbaines et rurales.

•Les ressources limitées et la sélection non aléatoire des participants aux groupes de discussion ne permettaient pas d'étude ni d'analyse en profondeur des problèmes de discrimination sexuelle ou culturelle que rencontrent les jeunes à risque et du rôle éventuel de l'activité physique et des loisirs dans ces domaines.

•Une autre restriction susceptible d'influer sur les résultats a été le peu de représentativité des participants aux groupes de discussion de parents. Comme il a été précisé précédemment, il semblerait que les participants aux séances de parents ne représentaient pas vraiment les parents des jeunes à risque, du moins à en juger par la revue de la documentation spécialisée. Les parents participants paraissaient vivement intéressés et attachés à leurs enfants ainsi qu'à l'activité physique et aux loisirs. L'incapacité des chercheurs de choisir au hasard et de contrôler la participation aux réunions de parents pourrait avoir donné lieu à un échantillon de commodité biaisé. Seuls se présentaient des parents intéressés et engagés. Il en va peut-être de même de tous les participants aux groupes de discussion.

•La dernière restriction, qui est commune à toutes les recherches, est l'effet de recherche. La nature même de l'enquête et la présence de l'équipe de recherche peuvent avoir suscité des réponses politiquement correctes, ou socialement désirables. Les participants aux groupes de

discussion peuvent avoir mis l'accent sur les aspects positifs (c.-à-d. les programmes de qualité) plutôt que de faire preuve de franchise à l'égard des aspects négatifs (les échecs). Il se peut également qu'ils aient eu des scrupules à échanger de l'information sur les questions délicates.

Malgré les réserves émises plus haut, le rapport n'en fournit pas moins une excellente vue d'ensemble des effets et des bienfaits de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque au Canada.

7. ANALYSE DES CONCLUSIONS

7.1 MILIEU URBAIN CONTRE MILIEU RURAL

La principale conclusion qui se dégage de la comparaison des problèmes des jeunes à risque des villes et de leurs collectivités avec ceux de leurs homologues de la campagne est la similitude des jeunes et de leurs activités physiques et de loisirs. Tous deux font face aux mêmes défis et aux mêmes règles sociales et partagent la même incertitude à l'égard de l'avenir. Il est apparu très clairement que les jeunes à risque ne constituent pas uniquement un problème urbain. Les jeunes de la campagne au Canada courent les mêmes risques. On ne percevait aucune différence notable quant à la disponibilité et l'usage des drogues et de l'alcool ou quant au niveau d'activité sexuelle, et les comportements déviants ou criminels ne semblaient pas varier. Les collectivités tant rurales qu'urbaines connaissent également les mêmes problèmes regrettables de discrimination raciale et ethnique de la part des jeunes dans les activités physiques et les loisirs.

Certaines différences, cependant, sont à noter :

- La disponibilité des installations et des services d'activité physique et de loisirs : il semble que les jeunes des régions rurales ne connaissent pas le même niveau de disponibilité, de variété et peut-être de qualité des services que les jeunes des milieux urbains. Pour des raisons évidentes, les installations et les services sont tout simplement inexistants, et pourtant les jeunes s'intéressent aux mêmes installations et services qu'offrent les grands centres urbains. Dans de nombreuses collectivités rurales, les jeunes, leurs amis et leurs familles tendent à compter davantage sur leur milieu naturel pour leurs activités physiques et de loisirs (p. ex., les parties de campagne). Là où existent des services d'activité physique et de loisirs, les jeunes se plaignent de la même chose que leurs cousins des villes : l'inadéquation des services. Les uns et les autres dénonçaient le peu de variété des services offerts, leur caractère traditionnel et adulte, leur coût et leur accessibilité.

- Le transport : tant les jeunes des villes que ceux des campagnes ainsi que leurs familles se sont plaints de la difficulté d'accéder physiquement aux services offerts. Pour les jeunes des campagnes, le principal problème était l'existence de moyens de transport. S'il existait un mode de transport, les jeunes des milieux ruraux et leurs familles faisaient face aux problèmes du coût et des horaires incompatibles - tout comme les jeunes des milieux urbains. Les horaires du transport souvent ne correspondaient pas à ceux des activités.

- La responsabilité de la collectivité : si les jeunes à risque des campagnes ont un avantage sur ceux des villes, c'est la solidarité communautaire manifestée par les collectivités rurales. Ces dernières savaient qui étaient les jeunes à risque, étaient au courant de leurs problèmes, connaissaient et aidaient davantage les familles et semblaient assumer une plus large part de la responsabilité à l'égard du problème et des solutions que les collectivités urbaines. La sensibilisation aux problèmes en général était la même en milieu urbain, mais on n'y connaissait pas les jeunes en question et leurs difficultés. Les collectivités urbaines étaient moins disposées à assumer leur part de la responsabilité des causes et des solutions.

7.2 COMPARAISON ENTRE LES DIFFÉRENTS GROUPES DU CONTINUUM DES JEUNES À RISQUE

La stratification des groupes de discussion permettait d'établir une comparaison entre les jeunes des trois groupes supérieurs du continuum des jeunes à risque (figure 1). En raison, cependant, des différences subtiles et parfois ambiguës de caractéristiques entre les jeunes correspondant à un groupe du continuum et ceux définis comme étant au groupe suivant, il s'est révélé difficile, en pratique, de trouver des participants aux groupes de discussion qui s'inscrivaient exactement dans chaque catégorie. En outre, la documentation était souvent centrée sur le dernier groupe (les déviants chroniques), en raison des avantages expérimentaux que présente ce groupe. La caractéristique de l'incarcération est objective et facile à établir, les jeunes ciblés ont été étiquetés et la population forme un groupe maniable et relativement homogène. Par conséquent, compte tenu des restrictions du présent rapport, une analyse ou une comparaison des problèmes des jeunes dans les divers groupes du continuum ne peut être entreprise. L'équipe de recherche estime que les jeunes dans les divers groupes du continuum des jeunes à risque présentent des différences marquées, comme l'indique assez clairement la documentation, et que les activités physiques et de loisirs, de même que les recommandations, devraient être propres à chaque catégorie de jeunes.

La différence la plus importante entre les divers groupes du continuum concerne les programmes, l'expérience des animateurs ainsi que le degré et le type d'interaction entre les jeunes et l'animateur. La documentation révèle qu'au fur et à mesure qu'un jeune régresse dans le continuum, les programmes doivent être davantage axés sur l'aventure, être moins compétitifs et moins structurés. Ils doivent également mettre davantage l'accent sur les loisirs de thérapie (McKay, 1994). Le niveau de formation requis des animateurs est également fonction du groupe du continuum. Plus un jeune est engagé dans le continuum, plus les animateurs ont besoin d'expérience et de formation pour réussir dans leur tâche (Fellman et coll., 1983). Enfin, le type et le degré d'interaction entre l'animateur et les jeunes dépend de leur situation dans le continuum. Les jeunes à risque plus élevé ont besoin de plus d'attention personnelle et de soutien de la part des animateurs (Smith et Smoll, 1990).

Il y aurait lieu d'approfondir la recherche sur les incidences précises de l'activité physique et des loisirs dans les divers groupes du continuum des jeunes à risque.

7.3 LES JEUNES FILLES

La majeure partie de la recherche sur les jeunes à risque, l'activité physique et les loisirs est centrée sur les jeunes garçons ou porte également sur les jeunes des deux sexes. L'examen de la documentation révèle deux domaines où la recherche concerne spécialement les jeunes filles : la dépression et le sport.

Malkin et coll. (1989) ont constaté que la participation aux loisirs accroît le sentiment de liberté, la confiance, l'estime de soi, le sentiment d'accomplissement et la résolution de problèmes interpersonnels chez les jeunes filles déprimées. L'activité physique et les loisirs produisaient

également un effet positif sur la perception, chez les jeunes filles, de leur pouvoir et de leur féminité (Malkin, 1991). Quant aux sports, l'Institute for Athletics and Education (1993) a établi que les jeunes filles sportives présentent 92 % de moins de risques de faire usage de drogue et 80 % de moins de risques de grossesse non désirée.

Quatre thèmes principaux relatifs aux jeunes filles se dégageaient des groupes de discussion. Il est à noter que des facteurs culturels tendent bien souvent à restreindre la participation féminine (Carrington et coll., 1987). Ces thèmes étaient les suivants :

*Discrimination sexuelle en matière de programmes : De nombreux programmes sont centrés sur les jeunes garçons, ce qui réduit la participation des jeunes filles. En outre, les stéréotypes de rôles dans la société font que les jeunes filles qui souhaitent participer aux activités des jeunes garçons en sont souvent empêchées ou dissuadées. La discrimination sexuelle influe également sur la disponibilité et l'accessibilité des programmes scolaires et communautaires (c.-à-d. horaires et transport).

*Discrimination sexuelle en matière d'animation : La discrimination sexuelle n'est pas circonscrite aux programmes et aux installations mais influe également sur l'animation. Les jeunes filles n'ont pas suffisamment d'occasions de devenir des animatrices et des modèles de comportement.

*Discrimination sexuelle de la part des parents : Les parents semblent plus protecteurs à l'égard de leurs filles que de leurs fils. Cette disparité impose des restrictions à la participation des jeunes filles (incompatibilité des horaires - les jeunes filles ne peuvent pas rentrer tard le soir). Dans de nombreux foyers, les filles ont moins de temps libres par suite de responsabilités familiales telles les travaux ménagers et la garde des enfants.

*Discrimination sexuelle en matière de risques : Les participants aux groupes de discussion ont affirmé que les jeunes filles courent au moins autant de risques que les jeunes garçons dans la société. Certains parents ont fait valoir que les jeunes filles faisaient face à des problèmes plus graves que les jeunes garçons ou différents, par exemple des problèmes de santé, d'exploitation, de grossesse et de sécurité.

L'enquête postale sur les activités en cours a révélé l'existence d'un certain nombre de programmes s'adressant spécialement aux jeunes filles. Ces programmes portaient le plus souvent sur le conditionnement physique et mettaient l'accent sur l'image corporelle et l'estime de soi.

7.4 LES AUTOCHTONES

On n'a pu recueillir aucune donnée concernant les effets de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes Autochtones. La recherche a été centrée sur l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur la criminalité, la toxicomanie et la dépression. Le programme « Fly-In Sports Camps », à l'intention des collectivités éloignées du Nord du Manitoba, a contribué à enrayer

des comportements sociaux négatifs et onéreux. La recherche sur les retombées du programme a indiqué une baisse de 17 % de la criminalité dans les collectivités participantes, comparativement à une hausse de 10 % dans les autres collectivités au cours des mois d'été (Winther et Currie, 1987). Des études plus récentes ont révélé par ailleurs une diminution de la toxicomanie dans les collectivités d'accueil (Winther et Currie, 1993). Les loisirs (y compris l'activité physique) constituent également un exutoire à la monotonie accablante de la vie sans emploi et sans école que connaissent tant de jeunes Autochtones (gouvernement du Canada, 1994).

Les loisirs peuvent également aider à développer les aptitudes physiques, sociales et émotives ainsi que la confiance en soi. Tant les dirigeants autochtones que les éducateurs professionnels et les criminologues estiment qu'il existe un lien de causalité entre le manque d'activités de loisirs dans la plupart des collectivités autochtones et le désoeuvrement, l'usage de drogues et d'alcool et d'autres comportements destructeurs tels que le suicide (gouvernement du Canada, 1994).

Les groupes de discussion ont révélé que très souvent les problèmes que rencontrent l'ensemble des jeunes Canadiens à risque en matière d'activité physique et de loisirs sont les mêmes que ceux que connaissent les jeunes Autochtones, leurs familles et leurs collectivités. Ces problèmes concernaient notamment la discrimination, la disponibilité des animateurs, la carence parentale, le manque de ressources (humaines et financières), l'isolement, l'identité culturelle, le dévouement à l'endroit des jeunes et la formation de partenariats.

Les réponses à l'enquête postale sur les activités semblent indiquer qu'en général l'Ouest du Canada offre un large éventail de programmes d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes Autochtones. Un grand nombre de ces programmes tentent d'intégrer des jeux autochtones et des activités culturelles afin de préserver et de rehausser l'identité culturelle des jeunes Autochtones. Par exemple, la Ranch Ehrlo Society, de Pilot Butte, Saskatchewan, incite les jeunes à parler leur langue autochtone et offre des activités culturelles telles que l'artisanat autochtone, des jeux autochtones traditionnels et le tir à l'arc.

Un certain nombre des activités à l'intention des jeunes Autochtones sont mentionnées à la section du chapitre 5 portant sur les modèles de programmes. Non seulement ces programmes comportent-ils des activités particulièrement culturelles, mais encore ils s'inscrivent dans une approche globale des jeunes, recrutent des animateurs autochtones qui font office de modèles de comportement, sensibilisent la collectivité autochtone aux bienfaits de l'activité physique et des loisirs, comportent des évaluations permanentes et s'efforcent d'abolir les obstacles économiques et géographiques à la participation. Selon les groupes de discussion, ces caractéristiques constituent autant de facteurs de réussite d'un programme.

Il y a lieu d'approfondir la recherche sur l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes Autochtones. Les programmes particuliers aux Autochtones décrits par les groupes de discussion, même s'ils ne concernent pas l'ensemble de la population autochtone du Canada,

constituent un point de départ pour les chercheurs. L'examen des activités en cours révèle un certain nombre de programmes idéaux qui pourraient servir à ce genre de recherche.

7.5 SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

Les principales conclusions de chaque section sont résumées à la fin du chapitre correspondant et ne seront donc pas répétées ici. Néanmoins, certaines questions précises touchant le lieu géographique, les divers groupes du continuum des jeunes à risque, les questions relatives aux jeunes filles et les problèmes des Autochtones ont été analysées brièvement dans la présente section.

En règle générale, les problèmes rencontrés par les jeunes des villes et ceux des campagnes ne présentent pas de différences marquées. Certaines des questions soulevées portent à croire que les régions rurales offrent moins d'installations et de services, mais que leurs collectivités, en revanche, sont plus disposées à assumer leurs responsabilités à l'égard des problèmes des jeunes.

Les différences les plus marquées concernant les problèmes des jeunes dans les divers groupes du continuum des jeunes à risque avaient trait aux programmes, à l'expérience des animateurs et à l'interaction des jeunes et des animateurs. Des contraintes pratiques touchant les groupes de discussion limitaient les conclusions à tirer de cette méthode de recherche. Une recherche plus poussée s'impose pour cerner les besoins précis des jeunes présentant différents niveaux de problèmes de comportement.

Il existe une recherche encourageante sur l'incidence éventuelle de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes filles. En général, les jeunes filles semblent en retirer les mêmes avantages que les jeunes garçons. Les groupes de discussion ont signalé quatre formes de discrimination sexuelle, soit les programmes, l'animation, l'autorité parentale et les risques.

Il existe peu de recherche expérimentale concernant l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur les jeunes Autochtones à risque. En gros, les problèmes que rencontrent les jeunes Autochtones sont les mêmes que ceux que connaissent tous les jeunes. Deux exceptions notables sont la discrimination et les problèmes culturels. La majorité des activités en cours signalées dans la présente recherche provenaient de l'Ouest du Canada.

8. RECOMMANDATIONS

La présente section comporte neuf sous-sections correspondant aux orientations générales de l'enquête. Ces sous-sections portent sur : les jeunes, le développement communautaire, la formation des animateurs, la communication et les réseaux d'information, l'élaboration concertée de politiques, des programmes ciblés, l'évaluation, les Autochtones et la recherche à poursuivre.

A. Les jeunes

Il est recommandé :

1. D'élaborer des stratégies et des programmes qui permettent à tous les jeunes et particulièrement aux jeunes à risque de participer activement à la prise de décisions concernant la prestation de tous les services à leur intention, notamment en matière d'activité physique et de loisirs. Les jeunes doivent être habilités à intervenir dans tous les aspects de la programmation des activités physiques et des loisirs et de l'élaboration des services. Une stratégie de communication doit être mise en place à cet égard dans les foyers, les écoles et les organisations d'activité physique et de loisirs.

2. De formuler des stratégies de formation et de recrutement d'animateurs qui favorisent l'emploi de jeunes animateurs pour les jeunes. Il y a lieu de former systématiquement des animateurs propres à chaque collectivité et groupe, de manière à fournir une animation pertinente et acceptable aux jeunes à risque en matière d'activité physique et de loisirs.

3. D'établir un programme d'échange jeunes-adultes. Les adultes et les jeunes doivent apprendre à percevoir, à comprendre et à accepter leurs similitudes et leurs dissimilitudes avant d'élaborer ou de mettre en oeuvre des solutions. Les attitudes et la confiance des adultes à l'endroit des jeunes et vice-versa doivent changer si l'on veut résoudre les problèmes des jeunes. Les décideurs communautaires et les dirigeants politiques ou autres, notamment, doivent apprendre à mieux connaître les jeunes, leurs problèmes, leurs besoins et les solutions possibles.

4. D'élaborer des programmes d'appui financier à la participation des jeunes et de leurs familles à l'activité physique et aux loisirs. Ces programmes doivent être conçus de concert avec d'autres organismes de services locaux. Il faut réduire les barrières financières à la participation.

B. Développement communautaire

Il est recommandé :

1. Que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux élaborent une stratégie de développement et d'unité des familles. Pareille stratégie devrait être centrée sur les valeurs et les attitudes parentales afin d'accroître la connaissance et la compréhension des problèmes auxquels font face les jeunes d'aujourd'hui et du rôle que l'activité physique et les loisirs peuvent jouer dans la résolution de ces problèmes.

2. D'élaborer une stratégie d'intégration communautaire des aînés et des jeunes qui favorise le rapprochement des aînés, des jeunes et des jeunes à risque d'une collectivité.

3. De formuler une stratégie de développement et de rapprochement communautaires principalement centrée sur les jeunes à risque et le rôle de partenariat des organismes d'activité physique et de loisirs. Cette stratégie aurait pour but de mettre en place un processus d'auto-assistance dans les collectivités.

4. Que les municipalités élaborent une stratégie de collectivités en bonne santé. Cette stratégie devrait s'attaquer aux problèmes des jeunes et viser la sécurité de la collectivité ainsi que le mieux-être des citoyens. La collectivité doit prouver de façon manifeste que les jeunes sont sa priorité.

C. Formation des animateurs

Il est recommandé :

1. De concevoir un programme spécial de formation d'animateurs en activité physique et en loisirs à l'intention des jeunes à risque dans le cadre de la stratégie de formation et de recrutement d'animateurs. Les animateurs doivent être bien formés et convenablement éduqués. L'animation en activité physique et en loisirs est un facteur clé de réussite. Pour être accepté des jeunes et pour réussir, un animateur doit bien connaître et comprendre les jeunes et leurs problèmes. Les animateurs doivent également recevoir une formation spéciale en matière de problèmes des jeunes, de comportements, de développement communautaire, d'activité physique et de loisirs. Les animateurs doivent enfin provenir de la collectivité (géographique, sociale et raciale) où ils travaillent. Les programmes de formation nationaux tels que le Programme national de certification des entraîneurs et le Programme de formation à la direction bénévole devraient comporter un volet consacré aux problèmes des jeunes à risque et à la façon de les aborder.

2. Que les organismes d'activité physique et de loisirs, de concert avec les autres organismes communautaires, élaborent des programmes d'encadrement communautaire qui fournissent aux jeunes l'occasion d'acquérir des comportements sociaux convenables et d'élargir leurs horizons.

3. Que les organismes de services à la jeunesse coordonnent leurs efforts avec les bureaux locaux de bénévoles en vue de fournir une formation aux bénévoles et aux parents et de permettre aux jeunes, y compris les jeunes à risque, de recevoir une formation d'animateur.

D. Communication et réseaux d'information

Il est recommandé :

1. D'établir dans chaque collectivité un centre d'information avec un seul numéro de téléphone pour tous les services à la jeunesse afin de coordonner, d'organiser et d'intégrer les programmes existants.

2. D'appuyer l'organisation par des jeunes de conférences pour les jeunes visant à définir les problèmes concernant les jeunes à risque ainsi que l'activité physique et les loisirs. Des conférences semblables, regroupant les partenaires dans la prestation de services à la jeunesse, devraient porter sur le partage de l'information, la définition des solutions et la recherche. Pareilles conférences devraient constituer une activité communautaire annuelle.

3. De formuler une stratégie visant à sensibiliser, à renseigner et à mobiliser le public relativement aux problèmes des jeunes et au rôle que peuvent jouer l'activité physique et les loisirs dans ce domaine. Cette stratégie devrait être axée sur la sensibilisation du public et des décideurs aux problèmes des jeunes et aux solutions possibles. Un tel programme devrait avoir notamment pour but de faire progresser la question des jeunes à risque et du rôle de l'activité physique et des loisirs dans l'ordre de priorité des dirigeants politiques fédéraux, provinciaux, territoriaux et locaux.

E. Élaboration concertée de politiques

Il est recommandé :

1. D'élaborer une stratégie communautaire de concertation entre les organisations. Cette stratégie devrait préciser le rôle des divers services, y compris l'activité physique et les loisirs, qui doivent être des partenaires actifs dans son élaboration et sa mise en oeuvre. Les stratégies fédérales, provinciales, territoriales et locales doivent être élaborées de façon concertée. Cette stratégie devrait avoir notamment pour but de sensibiliser et de faire apprécier davantage les bienfaits et le rôle de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque, de faciliter la prestation d'un large éventail de services et de programmes pour les jeunes à risque et leurs familles, de former des alliances stratégiques et de déterminer les ressources requises, les besoins des jeunes à risque et les obstacles à la participation. Cette

stratégie doit également prévoir l'évaluation des programmes et les besoins en matière de recherche.

2. De former dans chaque collectivité un comité inter-organisations afin de promouvoir l'élaboration de stratégies locales visant les jeunes à risque et de faciliter la coordination des services d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque.

3. De concert avec les autres services centrés sur les jeunes à risque, l'activité physique et les loisirs, les autres organismes s'occupant de la jeunesse, les jeunes à risque eux-mêmes et les ministères provinciaux de l'Éducation, de réexaminer l'éducation physique, les programmes d'études en musique et en arts de même que les activités parascolaires et la participation des jeunes à risque à ces activités. Il faut élaborer des activités et des politiques qui incluent ces jeunes plutôt que de les en exclure.

4. Que Santé Canada fournisse un appui financier aux collectivités pour l'élaboration de stratégies d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque. Il faudrait libérer des fonds pour le financement d'un projet pilote, l'aménagement d'installations, l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes et la recherche.

5. Que les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'activité physique et des loisirs deviennent des partenaires actifs des services et organismes chargés de la prévention du crime dans l'élaboration de stratégies préventives. Le rôle déterminant de l'activité physique et des loisirs dans la prévention doit être reconnu et intégré.

6. Que les organismes municipaux responsables de la prestation de services locaux de loisirs réexaminent leur mandat, politiques et procédures afin de faciliter la prestation de services de loisirs aux jeunes à risque. Ces organismes doivent être perçus comme étant davantage que des agents de prestation d'activités destinées à occuper les loisirs de la collectivité et à faire fonctionner ses installations. Les organismes locaux de loisirs doivent devenir un partenaire actif, sinon un chef de file du développement communautaire, de la santé communautaire et du renouveau. De nouvelles approches du développement communautaire doivent être élaborées, de même que de nouveaux partenariats, de nouvelles ressources en personnel et de nouvelles pratiques.

7. Que les gouvernements fédéral et provinciaux apportent des modifications concertées aux lois actuelles régissant les poursuites au civil en responsabilité. Les lois sur les sociétés, compagnies et organismes bénévoles fédéraux et provinciaux doivent être modifiées de manière à faciliter le travail avec les jeunes à risque et la prestation de services et de loisirs s'adressant à des groupes à risque élevé.

8. Dans le cadre de la stratégie de concertation inter-organisations pour les jeunes à risque, que le service responsable de l'activité physique et des loisirs dans chaque collectivité, de concert avec d'autres organismes d'activité physique et de loisirs pour les jeunes, détermine les types de programmes les mieux adaptés aux besoins des jeunes et des jeunes à risque de la collectivité, répertorie et évalue les programmes offerts par les autres organismes s'occupant de la jeunesse et détermine les ressources qui peuvent être allouées à la mise en oeuvre de cette stratégie.

9. Que les services communautaires responsables de l'activité physique et des loisirs entreprennent d'organiser une table ronde sur les problèmes des jeunes et en particulier des jeunes à risque. Cette discussion viserait à former des partenariats sur les problèmes des jeunes de la collectivité. Cette table ronde devrait réunir des représentants de l'enseignement, de la police, de la santé, des organismes responsables de la jeunesse, des gouvernements, des parents, des jeunes et des dirigeants politiques locaux et provinciaux.

10. Que les gouvernements provinciaux et territoriaux mettent en place des bureaux du Secrétariat à la jeunesse là où ils font défaut. Le Secrétariat aurait pour responsabilité particulière d'appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies provinciales ou territoriales à l'égard des jeunes à risque; l'élaboration et la mise en oeuvre de projets pilotes destinés à expérimenter des approches intégrées de la prestation de services; des comités locaux et régionaux de jeunes chargés de la planification stratégique du développement communautaire; la coordination et la détermination des politiques gouvernementales et la coordination des programmes et des services. Le plan d'action devrait comporter la conclusion d'accords entre les gouvernements sur le mieux-être des jeunes et l'élaboration d'une approche commune entre les partenaires ministériels compétents (voir l'annexe E pour quelques suggestions). Par la suite, la participation du public à l'établissement du plan d'action devrait inclure tous les partenaires intéressés. Enfin, il faudrait obtenir un accord et un engagement collectif à l'égard du plan d'action.

11. Sous la direction de Santé Canada, que le gouvernement fédéral du Canada entreprenne et facilite l'élaboration d'une stratégie nationale d'action en faveur des jeunes. Les jeunes à risque devraient constituer une priorité de cette stratégie. En outre, cette stratégie devrait considérer comme prioritaire la creation d'un Secrétariat national à la jeunesse. Tous les ministères ou organismes fédéraux dont le mandat concerne de près ou de loin la jeunesse devraient être représentés au sein de ce Secrétariat. Le Secrétariat national à la jeunesse serait responsable de la mise en oeuvre de la stratégie d'action en faveur des jeunes.

F. Programmes ciblés

Il est recommandé :

1. Que les efforts de prévention axés sur l'activité physique et les loisirs s'amorcent tôt, dès que les enfants commencent l'école.

2. Que les collectivités établissent un réseau de haltes-accueil pour les jeunes. Les jeunes doivent être consultés dans la mise en place de ces installations et devraient participer activement à leur fonctionnement.

3. Que des programmes particuliers soit offerts à chaque sous-groupe de jeunes (BCBG, « dirts », plancheurs et sportifs) afin de favoriser la participation tout en reconnaissant les sous-cultures. Ces groupes particuliers de jeunes doivent être consultés et habilités lors de la planification des programmes.

4. De fournir aux jeunes un échantillonnage des activités afin qu'ils sachent ce qui est offert et qu'ils puissent faire un choix éclairé. Un programme souple s'impose pour répondre aux besoins des jeunes.

5. D'envisager une meilleure utilisation des installations scolaires. Les écoles de quartier devraient faire office de centres communautaires pour les jeunes. Ces centres devraient être ouverts le soir, les fins de semaine et durant les mois d'été.

6. Que les collectivités se dotent d'installations telles que des planchodromes, conçues en fonction des intérêts des jeunes.

7. Que les animateurs en activité physique et en loisirs à l'intention des jeunes à risque et des jeunes en général reçoivent une formation globale en prestation de programmes. Une approche globale doit présider à l'élaboration des programmes et des services.

8. Que les programmes axés sur la compétition fassent place à des programmes fondés sur la participation, de manière à inciter les moins doués à participer. Les organismes qui veulent rejoindre les jeunes à risque doivent sortir du cadre des programmes traditionnels.

9. D'offrir davantage d'activités aux jeunes qui ne s'intéressent pas aux sports de compétition. Les activités doivent être davantage attrayantes pour les jeunes. Les jeunes doivent être consultés sur le genre d'activité qui les intéressent et assumer davantage de responsabilités. Il faut s'intéresser davantage aux activités culturelles et à la diversité des besoins d'une collectivité multiculturelle.

10. Que les responsables de l'activité physique et des loisirs soient sensibilisés à la composition ethnique de la collectivité et fassent en sorte que la communication s'effectue dans les langues appropriées et que des activités physiques et de loisirs

adaptées à leur culture soient offertes aux jeunes des groupes ethniques et à leurs familles. Ils doivent également recruter des bénévoles de diverses origines ethniques.

11. Que les organismes responsables de l'activité physique et des loisirs élaborent des politiques et des stratégies d'égalité d'accès à leurs services et à leur personnel. Il faut offrir davantage d'activités exclusivement féminines afin de promouvoir la participation des jeunes filles et d'assurer une meilleure égalité filles-garçons en matière de loisirs dans la collectivité. Il faut également s'attaquer aux problèmes de la discrimination en matière de participation des filles aux activités « masculines ».

12. Que les collectivités, par l'intermédiaire des écoles et des services de loisirs, enseignent aux jeunes à risque comment profiter de façon positive de leur temps libres.

13. D'installer dans les centres commerciaux des kiosques d'information interactifs, à la manière des jeux électroniques, à l'intention des jeunes. Semblables aux tableaux d'affichage électronique des offres d'emploi que l'on trouve présentement dans les galeries marchandes, ces kiosques devraient offrir une gamme de services à la jeunesse, que l'on puisse consulter confidentiellement.

14. D'offrir davantage d'activités et de festivals culturels à l'occasion desquels les membres de la collectivité puissent communiquer entre eux et partager leurs différentes cultures.

G. Évaluation

Il est recommandé :

1. Que les programmes soient correctement et régulièrement évalués et qu'ils soient modifiés en conséquence. L'évaluation doit aller au-delà du simple nombre de participants et tenter de déterminer l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur les problèmes des jeunes.

H. Les autochtones

Il est recommandé :

1. Qu'une aide spéciale soit fournie aux collectivités autochtones pour élaborer une stratégie d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes en général et des jeunes à risque en particulier. L'élaboration et la mise en oeuvre de cette stratégie doivent faire appel à la participation des jeunes Autochtones, des chefs autochtones et des diverses organisations de services communautaires autochtones,

telles que l'Organisation des premières nations, l'Association des femmes autochtones et les services sociaux autochtones. Cette collaboration au processus d'élaboration devrait être élargie aux églises, aux ministères de la Justice, des Services sociaux, des Affaires autochtones, etc.

2. Que cette stratégie examine des façons d'élaborer des services d'activité physique et de loisirs propres aux jeunes Autochtones, aux jeunes Autochtones à risque et à leurs familles. Des activités culturelles et des programmes adaptés à leur culture devraient être offerts aux jeunes Autochtones. Il faudrait davantage d'activités à l'intention des enfants autochtones. Ces activités doivent être attrayantes et intéressantes pour les jeunes Autochtones. Les jeunes Autochtones doivent être consultés quant aux types d'activités qu'ils souhaitent et se voir confier davantage de responsabilités.

3. D'inclure dans la stratégie d'élaboration d'activités physiques et de loisirs des programmes de formation d'animateurs autochtones en activité physique et en loisirs. Les jeunes Autochtones à risque devraient être recrutés activement en vue de ce programme d'animation.

4. Que les collectivités autochtones urbaines et les réserves autochtones disposent d'animateurs de loisirs autochtones à temps plein. L'animateur de loisirs autochtone serait chargé d'organiser des cours de formation d'animateurs bénévoles, d'obtenir de l'information sur les ressources disponibles dans les autres collectivités et auprès du gouvernement et d'instaurer de nouveaux programmes dans la collectivité.

5. D'utiliser plus judicieusement les installations scolaires. L'école devrait devenir un centre communautaire pour tous les enfants et l'ensemble de la collectivité autochtone.

6. D'élaborer des programmes de développement familial et d'unité à l'intention des Autochtones. Les divers organismes de services sociaux et de santé doivent s'attaquer aux problèmes des collectivités autochtones en utilisant une approche globale. Des partenariats doivent être formés avec les écoles, les églises, les services de loisirs, les services de police et en particulier les organisations autochtones.

7. De formuler et de mettre en oeuvre une stratégie spéciale de collectivités autochtones en bonne santé. Les gouvernements fédéral et provinciaux de même que les chefs autochtones doivent discuter des problèmes de développement communautaire pour les Autochtones. Le concept de collectivités en bonne santé doit être abordé avec la participation de toute la collectivité et doit comprendre une stratégie de services de loisirs.

8. D'élaborer un programme de tolérance communautaire qui soit intégré aux collectivités. Il faut nouer des liens avec la collectivité blanche pour l'aider à comprendre la culture autochtone. Il faut trouver ensemble des façons d'éliminer la discrimination à l'endroit des Autochtones dans tous les aspects de la vie communautaire et notamment dans l'activité physique et les loisirs.

I. Recherche à poursuivre

Il est recommandé :

1. D'effectuer une recherche de référence pour déterminer les problèmes de jeunes les plus susceptibles d'être traités par des stratégies d'activité physique et de loisirs et pour évaluer l'efficacité des programmes. Des projets pilotes tels les villes modèles de Vie active doivent être mis en oeuvre pour mesurer l'incidence de certains projets d'activité physique et de loisirs sur des collectivités choisies. Les variables appropriées doivent être suivies longitudinalement pour évaluer le programme. La direction de Santé Canada à ce stade initial est essentielle au progrès ultérieur de la question des jeunes à risque.

2. De poursuivre la recherche pour améliorer la compréhension de la constitution émotive des jeunes à risque et en particulier la façon dont l'activité physique et les loisirs peuvent les aider.

3. D'approfondir la recherche sur l'effet de la télévision, des jeux vidéo et de l'appartenance à une bande sur le comportement.

4. De pousser plus avant la recherche sur la relation entre l'activité physique et les comportements ou modes de vie liés à la santé (toxicomanie, examens de santé préventifs, usage du tabac, comportements alimentaires, niveaux de stress, habitudes du sommeil, etc.).

5. De mettre davantage l'accent sur la compréhension des mécanismes psychologiques responsables des effets bénéfiques de l'activité physique sur les comportements.

6. De poursuivre la recherche sur les besoins précis des jeunes dans les divers groupes du continuum des jeunes à risque en matière de loisirs.

7. D'approfondir la recherche sur l'incidence de l'activité physique et des loisirs sur les différentes cultures, et notamment les jeunes Autochtones.

Governm
Publicatio

830-529/022

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPORT AND RECREATION

Canadian Youth-at-Risk:

A Summary of the Analysis of the Impact and Benefits of Physical Activity and Recreation on Canadian Youth-at-Risk

Federal

LIBRARY
SEP 15 1995
University of Toronto

Grande Prairie, Alberta
February 18, 1995

CANADIAN YOUTH- AT- RISK:

A Summary of the Analysis of the Impact and Benefits of Physical Activity and Recreation on Canadian Youth-at-Risk

Joint Initiative of
the Inter-Provincial Sport and Recreation Council,
the Fitness Directorate of Health Canada,
and the Canadian Parks/Recreation Association

YOUTH-AT-RISK

Introduction:

The issue of "youth-at-risk" is complex. Because the risk factors faced by young people are so many and varied, and fall within so many sectors of society, it is an issue that is subject to interpretation and debate.

Without limiting the ongoing discussion related to this issue, there is a general consensus that all youth (defined here as those between 15 and 19 years of age) are exposed to some degree of risk. The role that physical activity and recreation can play in the development of young people, and in reducing youth-related risk factors is the focus of this report. The report summarizes the results of a research study commissioned jointly by the Inter-Provincial Sport and Recreation Council the Fitness Directorate of Health Canada and the Canadian Parks/Recreation Association.

Youth-at-Risk

Risk factors faced by today's youth include their socioeconomic situation, peer association and family interaction among others.

These can be compounded by complexities in the social, economic, and technological aspects of daily life. These pressures can manifest themselves as many interrelated problems: for example, family violence and break-up, drug and alcohol abuse, racism and youth unemployment, and place many Canadian youth at risk.

The consequences from these pressures can take many forms, ranging from lack of self-esteem, obesity, mental and emotional instability and sexually transmitted diseases such as AIDS, to crime and teen suicide. No segments of the youth population are totally immune from risk.

Youth-at-Risk Continuum

The definition of youth-at-risk has evolved over the years and may be viewed best as a continuum ranging from low risk to chronic deviant behaviour. Theoretically, "at-risk" youth, the first stage of the continuum, includes all youth. The factors mentioned above predispose these youth to be considered at risk. However, as youth demonstrate more risk factors, they might be described as having moved to a second stage of the continuum – deviant behaviour - characterized by actions that conflict with society's norms. These activities include such behaviour as substance abuse, promiscuity, dropping out of school, joining gangs, unlawful activity and depression. At this stage of the continuum though, the actions have not yet been identified by the formal representatives of the education, justice, health or community service systems.

Once identified by these systems, however, individuals who commit deviant behaviours might be characterized as having entered the deviance category. This category is described as having three main stages reflecting the seriousness of the behaviour.

- The first stage is that of a person in need of supervision. People in this category, for example, are youth who enter the social/justice service due to complaints by parents, health and school authorities, or the justice system in the case of minor crimes. Identification is based usually on one behavioral risk factor such as vandalism, running away from home or problems in the home or school.
- The second stage is described as deviant youth who exhibit multiple behaviour risk factors. The compound nature of their problems requires intervention efforts from several sources.
- The and most serious stage on this continuum is that of chronic deviants who have multiple risk factors and show an escalation in the frequency and seriousness of their deviant behaviour. These "hard core" delinquents are seen as engaging in serious criminal activity, drug addiction, gang

involvement and unsafe sexual activity with risk of AIDS.

There is solid evidence that prevention efforts need to be devoted to keeping youth from moving along the youth-at-risk continuum – that is, from preventing those at minimum risk from getting into riskier situations. To identify the role of physical activity and recreation in reducing or mitigating lifestyle and behavioral risks for youth, the Interprovincial Sport and Recreation Council, the Fitness Directorate of Health Canada and the Canadian Parks/Recreation Association collaboratively sponsored the following analysis on the impact and benefits of physical activity and recreation. Researchers from the University of New Brunswick conducted the research and prepared the report. The project encompassed a literature review, focus group analysis and a mail-out survey of initiatives taking place across the country in this area.

Strategies involving physical activity and recreation appear particularly promising in minimizing risk factors for such youth. Participation in physical activity and recreation can provide positive benefits related to psychological health, physical health, familial interactions, peer influence, academic performance, community development and other lifestyle behaviours.

Factors Identifying Youth at Risk

Several indicators demonstrate the seriousness of problems faced by Canada's youth, a group, which in 1991, comprised 1.9 million people, or 6.8% of all Canadians. Researchers have attempted to isolate a number of predictor variables that can be used to help identify the members of this group who are at risk, and understand the predisposing factors that influence them. These predictor variables can be divided according to the five elements of a youth's life: the individual youth (self-related issues such as boredom, lifestyle behaviours and physiological issues); family; peers; school; and community. Whether or not a youth engages in unacceptable or deviant behaviour depends on the interaction and dynamics of these variables, how resilient the youth is, and the type of support the youth receives from family, friends and the community.

Many of the variables associated with behaviours that place youth at risk are also related to physical activity patterns. For example, determinants associated with low levels of physical activity include smoking, blue-collar work, lower socioeconomic status, less education, less family support, depression, obesity and inadequate peer support. This relationship between risk

predictors and determinants of physical activity provides indirect evidence supporting a connection between physical activity and behaviours that place youth at risk.

Magnitude of the Problem in Canada

Crime: In 1992-93, 76,911 youth were found guilty by youth courts. Of this total, 13,429 were convicted of violent offenses, an increase of 9% over 1991-92. The cost to society is significant. In 1991-92, 22,298 youth were housed in secure and open custody facilities with an average cost of $100,000 per youth per year.

These crime statistics, however, do not measure the entire problem, as they do not include youth who violate local or provincial laws and who are dealt with through the mental health, child welfare, or alcohol and drug abuse systems.

School Dropouts: The average high school drop out rate in 1988-89 was 34.7%, ranging from 37.1% in Quebec to 20.8% in New Brunswick. The school enrolment rate of people aged 15 to 19 in 1991-92 was only 63.3%, meaning that about 703,000 youth this age were not attending school.

Suicide: Suicide is the second leading cause of death of people aged 15 to 19, after accidents. Youth suicides increased by 300% between 1965 and 1987.

Sexual Activity: The issues of greatest concern regarding youth at risk and sexual activity are pregnancy, prostitution and sexually transmitted diseases, especially AIDS.

In 1989, there were approximately 40,000 teenage pregnancies in Canada. Recent Statistics Canada data show that, after declining in the 10 years up to 1985, the teenage pregnancy rate in Canada is rising, from 40.5 per 1,000 in 1985 to 42.7 in 1991. In addition, only 17% of all women aged 15 to 19 years giving birth in 1991 were married.

Although youth under the age of 17 represent a small proportion of those charged with prostitution (6% in 1992), street prostitution has become a major concern in several Canadian cities. Youth engaged in prostitution face increased risk of physical abuse, drug addiction and sexually transmitted diseases.

In 1993, Health Canada reported 28 cases of AIDS in youth aged 15 to 19. Although this number is low, many AIDS cases in the 20- to 29-year-old age range probably contracted the disease when they were teenagers.

Substance Abuse: The abuse of alcohol is dominant in the 15 to 19 year age category, followed by illicit and prescription drugs. In 1991, 43% of people 15 to 19 years of age reported consuming alcohol at least once a month. In 1989, 12.3% of those in this age group reported cannabis use. A total of 3,445 young people were charged with drug offenses in 1992.

A more recent substance abuse concern is the use of performance-enhancing agents. A 1993 survey estimated that 83,000 Canadians between 11 and 18 years of age had used anabolic steroids in the past 12 months, while 265,000 used pain killers to do better in sports and 94,000 used stimulants. The survey also found that almost half of the youth using anabolic steroids did so for body image, not athletic performance.

Homelessness: It is very difficult to estimate the homeless youth population. Estimates range from 12,000 youth in Toronto to 150,000 nation-wide. Whatever the numbers, this group of youth is subject to high risk for prostitution, criminal behaviour, suicide, gang activity and substance abuse.

Gang Involvement: According to recent accounts, the number of gangs and the severity of their delinquent acts are on the rise, with males outnumbering female gang members at a ratio of about 20:1. This particular area related to youth-at-risk requires further research.

Sedentary Behaviour: Children and youth need 30 minutes of physical activity every day to improve fitness and health. In 1992, however, one survey reported that 90% of Canadian children do not do this amount of exercise. Another survey showed that 27% of males and 43% of females 15 to 19 years of age have an increased health risk associated with excess body fat. Canadian youth spend from 20 to 26 hours per week watching television.

These indicators of youth at risk present a mixed picture. There have been some improvements (such as a decrease in smoking from 18% in 1987 to 14% in 1990 for 12- to 17-year-olds), and some deterioration (such as the increase since 1985 in the teenage pregnancy rate). The message is clear however that a significant proportion of Canada's youth is at risk, that is, already in trouble or about to be in trouble on a variety of dimensions.

Current Government Initiatives

The concern over youth-at-risk is not new. At the federal government level, various initiatives have been undertaken beginning with the 1979 *Commission on the International Year of the Child*. Over the years, many other studies and projects have been launched, including the National Clearinghouse on Family

Violence; Robin Badgley's 1984 study *The Report of the Select Committee on Sexual Offenses Against Children and Youth*; Paul Fraser's Select Committee on Pornography and Prostitution (1985); *The Missing Children Research Project*; Rix Roger's report in June 1990 recognizing the important value of Canadian children and emphasizing action to protect them and their rights; and the 1991 national *Stay in School Initiatives* from the Minister of State for Youth. The responsiveness of the federal government is evident in many other areas as well, such as significant policy development in the area of violence against women and children, cycles of family violence, the availability of affordable shelter, child poverty, and the plight of Aboriginal and immigrant children.

These national developments have been complemented by many local and regional initiatives to deal more effectively with problems faced by young people. Responses to the mail-out survey (distribution of 315) indicated an extraordinarily wide variety of program initiatives in physical activity and recreation with children and youth-at-risk at the local and regional level.

In the criminal justice field, improvements are visible in crime prevention initiatives, community policing strategies, and in the development and implementation of effective law enforcement practices. Changes to Canada's juvenile justice system have also fundamentally altered the way in which young people in conflict in the law are dealt with.

All provincial and territorial governments have also taken steps to address the problem. Strategies for youth have been or are currently being developed, many working groups have been formed, studies have been conducted, and joint activities have been undertaken – all designed to enhance the well-being of children and youth and their families.

Although there is evidence to support the notion that physical activity and recreation have helped to minimize risk factors and to play a preventive role in keeping youth from moving along the youth-at-risk continuum, many existing services are not meeting the needs of youth who are further along the continuum. Given the absence of any new program resources, efforts should be made to enhance existing initiatives through greater collaboration between sectors and levels of government.

Youth and recreation programs have generally been designed for the mainstream (i.e., white middle-class youth). This ensures wide participation, but often misses the youth at greatest risk. To alleviate the problem, we must look to areas where experience has shown a positive relationship between physical activity and recreation and youth-at-risk. We must also listen to those in

the field and, most importantly, youth themselves, to ensure that programs are designed and delivered effectively.

Focus Group Meetings

A total of 64 focus group meetings involving 465 participants were held in all provinces and territories. Four groups were targeted at each location:

- administrators/policy makers;
- frontline workers;
- youth; and
- parents.

Among other tasks, these groups were to:

- determine a definition of youth at risk;
- identify policy development related to youth-at-risk;
- identify physical activity and recreation programs for youth-at-risk;
- identify the issues, constraints and needs of youth-at-risk in terms of physical activity and recreation program initiatives;
- identify program delivery issues; and
- identify the variables that determine success in a program.

Focus group participants identified a broad perspective definition of physical activity and recreation. The concept ranged from a state of mind resulting from an activity, such as a sense of achievement and satisfaction, to the activity itself, whether it is active or passive, team or individual, structured or unstructured, sport or drama, to just hanging out at a drop-in centre. Some participants based their idea of physical activity and recreation on not only an interventionist angle, but from a benefits-gained approach, such as the opportunity to learn new skills, meet others, gain a sense of belonging, build self-esteem, and to evoke positive feelings.

All groups acknowledged that physical activity and recreation can play a significant role as part of the solution to youth-at-risk. They all identified a vast array of psychological, physiological, sociological and even spiritual benefits of physical activity and recreation. Naturally, although each group had somewhat different perspectives, the similarities in the opinions, issues and ideas regarding the benefits and impacts of physical activity and recreation for youth-at-risk far outweighed the differences.

Some Differences

- **Perception:** There was a difference in the administrators' and parents' perception of physical activity and recreation activities in which at-risk youth participate, and the reported interests of the youth. The parents and administrators thought youth were interested in a variety of

sports and recreation, such as basketball, street and ice hockey, volleyball, skateboarding and video games. Although the youth reported participation and interest in these same activities, they also reported extensive involvement in activities such as shoplifting, having sexual relations, drinking and getting drunk, using drugs, street fights and other criminal behaviour.

- **Availability of Youth Services:** There was some disagreement expressed among the groups regarding the adequacy of youth services. Administrators believe services are appropriate and do not understand why youth are not involved. Youth and parents, on the other hand, think that youth have nowhere to go and little to do and don't know what is available.
- **Interpersonal Constraints:** The lack of self-esteem, self-confidence and fear of failure by the youth themselves was viewed as a constraint by the administrators/policy makers and the frontline workers. The parents and youth, however, did not.
- **Lack of Skill:** Although youth and the frontline workers believed that youths' lack of skills acted as a constraint, this was not identified by the other two groups.
- **Television:** Frontline workers were the only group to identify television as a constraint to participation; surprisingly, the others did not.

The Major Similarities

- **Concept of Physical Activity and Recreation:** Most participants saw physical activity and recreation as an opportunity to experience a wide range of benefits, including the chance to experience success and failure in safe, acceptable situations, to learn to be team players, to be accepted and rejected by peers, to develop social interaction and leadership skills, to gain self-worth and confidence, to develop physically and learn new life-coping skills, and to have fun, cope with stress and to build well-being and a healthy life style.
- **Constraints to Participation by Youth:** Almost all participants agreed on the constraints that each group identified, and on the extent of their negative impact.
  * **Financial:** Time and again, money was raised as a constraint. The recognition of the ever-constant demand for registration fees, equipment costs, travel expenses, etc., was persistent across all focus groups. There was a general acceptance that the public recreation systems, historically targeted at youth-at-risk and other disadvantaged groups, were shifting away from these groups, responding to the increasing demand for more revenue and resulting in higher prices. The cost of participation initially kept these youth out or drove them out, and then kept them out.

* **Transportation:** Inadequate public transportation or the cost and availability of private transportation is considered to be a serious constraint for participation in physical activity and recreation.
* **Lack of Information:** In many cases, programs and facilities exist but their services are not used because the youth or family is not aware of them. In cases where they had knowledge of the service, they often did not have full knowledge of the details or how to access it.
* **Program Structure:** The rigid structure of physical activity and recreation services acts as a constraint to youth-at-risk involvement. The regulated and controlled nature of sports leagues, fitness, and group activities was seen by all to be a significant barrier.
* **Sport Focus:** Competitive sports programs with an elimination process usually have adults present and are scheduled and run by adults. The overall emphasis on competitive sports as a recreational activity is considered a major constraint to youth-at-risk participation by all focus groups.
* **Adult Program Focus:** Three of the groups (administrators/policy makers, parents, and youth) identified the adult focus of most services (not just in sports) as a constraint to participation. The perception was that these services and organizations did not care about, or identify with, the concerns of youth; they were run by and for adults.
* **Time:** Parents and youth believe that a lack of available time was a major issue for participation, especially in single-parent and two-income families. Although administrators and frontline groups did not discuss this particular issue, they mentioned (along with youth) that lack of support of families and parents is a major factor in the participation of youth-at-risk.
* **Class Discrimination:** The administrators/policy makers and the parents perceived that services focus on the values and needs of the white upper-middle class and, indeed, may be deliberately designed to prevent the at-risk youth from entering and mixing with the other youth. In fact, one elected official said "We must have certain standards and keep them out." It is perceived that physical activity and recreation needs and wants of youth-at-risk are also not seen or understood, and thus decision makers are unable to provide appropriate services.
* **Racial Discrimination:** All groups perceived that racial prejudice was a constraint for most Aboriginal youth. Many Aboriginal youth did not feel comfortable or welcome in most "white" physical activity and recreation areas or facilities. This perception also held true for other visible minority groups.

* **Lack of Family/Parental Support:** The administrators/policy makers, frontline workers and youth thought support from families or parents was critical to initial or continued participation of at-risk youth.
* **Gender Bias:** The administrators/policy makers, frontline workers and a few youth identified a male bias in youth services as a constraint.

Organizational Constraints

All focus groups also identified organizational constraints as factors limiting participation. These internal constraints often prevented the various organizations that work with youth and those involved in physical activity and recreation from providing the necessary services for youth-at-risk.

The most prevalent constraint was the internal policies and structures that systematically prevent the organizations from providing services to at-risk youth. Included were: insurance that prevents smoking in the building; a union or services contract that limits support staff availability and building hours; personnel policies and procedures that prohibit the organization from hiring youth and Aboriginal workers who do not meet the normal professional standards; fears and policies around liability; offering only traditional program services; and behaviour and dress codes that hamper the participation of at-risk youth.

It was noted that the practice of having to follow the rules and regulations often resulted in denying access for the kids who really need to participate. In the words of one participant: "We ban the kids we should be working with and really need our help."

The administrators/policy makers also noted that there was little awareness of, and communication and resulting cooperation among, various organizations that had at-risk youth as part of their mission. They identified a significant amount of duplication and gaps in youth services because of this lack of awareness and communication. Many believed that the resources necessary (e.g., services, facilities, money, personnel) to help youth-at-risk are already in the systems (e.g., education, recreation, social services, justice). However, due to poor awareness and communication, and sometimes professional territoriality and suspicion, the resources were not being maximized.

The administrators/policy makers suggested that the lack of interorganizational cooperation was probably because a holistic approach was not applied; this was identified in most of the focus groups as a constraint. The singular focus of many organizations that deal with youth-at-risk (i.e., education or recreation) is inefficient, and too many professionals and their

respective agencies focus only on their mandated issues. Since the problems and issues that youth-at-risk face in their lives are interdisciplinary, so must be the problem-solving approach.

In addition, the administrators/policy makers and frontline workers raised the issue of the lack of trained leaders. Youth also reported that the ability of recreation leaders was often poor quality. All four groups were concerned that most physical activity and recreation leaders (professional, volunteer, administrative or political) had little knowledge of the physical activity and recreation interests of youth-at-risk. The idea that these leaders did not necessarily care to know was also noted.

Programming Considerations

All four groups also showed a high degree of consistency in their suggestions for program initiatives for youth-at-risk.

- Although most participants thought that at-risk youth were interested in both structured and unstructured program services, most rated the unstructured ones as preferred. These ran the gamut from passive to active, individual to team, indoor to outdoor, and soft to hard adventure. The traditional focus on competitive team sport and adult and children's services should be expanded to include a wider range of activities, particularly non-traditional ones.
- Physical activity and recreation organizations should develop loosely structured services in which youth can participate at any given time. Rigid time tables, rules and organization are not conducive to youth-at-risk participation. Nor are lectures about moral and legal rights and wrongs, or to be told what to do during the recreation and physical activity – youth want to enjoy it for the joy of the activity. Program services should offer the opportunity for youth-at-risk to be part of a group and to socialize – to hang out; to learn to share; to be dependent, independent and interdependent; to be both leader and follower; to feel that they have contributed and made a difference.
- Overwhelmingly, participants said that organizations must develop a culture that trusts youth and that allows youth-at-risk to have an active role in running their own services. These organizations must learn to communicate with and empower youth to look after their own physical activity and recreational needs. Although some differences arose as to the level of adult supervision, most agreed that while youth must be given the opportunity to provide their own leadership, they should also receive adult supervision and guidance.
- Most participants believed that the "problem" and the

solutions must be accepted and offered by the communities themselves. The community must not look to any one or group of agencies, outside organizations or particularly to government to solve the youth issues in their community. The whole community must be part of the solution.

- Every focus group was of one voice when it came to the need for a youth drop-in centre in every neighbourhood. The centre must be located centrally (i.e., near a shopping mall or local school when possible); must have extended hours (i.e., be open 18 to 24 hours a day, seven days a week); have few rules (youth determined); have some adult supervision; and provide a variety of integrated services, including educational and career counselling (drug and alcohol education, health information), as well as physical and recreation opportunities.
- The direct leadership of physical activity and recreation services was generally recognized to be a key component of success. To be accepted by youth, the people planning and running the program must be trained specifically in youth issues and youth communication, be more like youth street workers with training in physical activity and recreation, and to be accepted by and perhaps come from local youth groups. The program initiative must be youth-at-risk driven, and leaders must be trained and empowered to make all decisions regarding services. It is important that these leaders come from the community – both geographic and social – that they serve.

Prevention First and Foremost

The administrators/policy makers, parents and frontline workers were in agreement that prevention should be the primary role of physical activity and recreation services. Most concurred that physical activity and recreation services can and should be used as an intervention in the redevelopment of youth-at-risk, but that the first focus should be prevention. Many held the opinion that the earlier regular participation habits are developed, the greater the impact and effectiveness. The view must be long range.

Aboriginal Issues

Aboriginal communities throughout Canada, on and off reserve, are going through tremendous social changes and face a host of problems. As with other communities in Canada, these changes and problems are creating pressures on their families and youth. Aboriginal leaders are exploring various solutions to the youth-at-risk situation, including physical activity and recreation strategies.

Specific issues of concern in Aboriginal communities centred around discrimination; lack of qualified leadership; negative home situations compounded by sexual abuse, drug and alcohol dependency and poor parenting; lack of resources (both human and financial); isolation; lack of transportation; cultural identity; commitment to youth; language barriers; partnership development; and lack of culturally specific programming.

Particularly strongly voiced from both parent and youth groups was discrimination – Aboriginal youth were not welcome in "white" activities, teams and homes. Like all other youth, Aboriginal youth wanted to be consulted on physical activity and recreation programs. They would like a place to meet where a variety of programs, both structured and unstructured, are offered.

Prevention, not intervention, is also seen as the primary function of physical activity and recreation for Aboriginal at-risk youth. To increase opportunities for these youth, the Aboriginal focus groups suggested the following:

- The various social and health service agencies that are in place to assist Aboriginal families need to address community issues more holistically. Partnerships with the schools, church, recreation, police, and especially Aboriginal organizations, need to be formed.
- The federal and provincial governments, along with Aboriginal leaders, need to discuss the issues of community development for Aboriginal people. Partnerships from the two levels of government, along with Aboriginal leaders, are needed to establish strategies to develop a healthy community. The concept of a healthy community model must be approached with the whole community involved, including a strategy for recreation services.
- Full-time Aboriginal recreation leadership is needed in urban Aboriginal communities and on reserves. This leader would be responsible for organizing leadership courses for volunteers, obtaining information on what is available in other communities and through government, and initiating new programs in the community.
- Better use of existing school facilities is needed. The school should become a community centre for all Aboriginal children. The school should always be open.
- Public consultation is needed to discuss ways of developing recreation activities in the community. This consultation must include all youth, particularly those at risk.
- Linkages are needed with the white community to explain the Aboriginal culture; together a way has to be found to eliminate discrimination of Aboriginals.

Other Cultural Issues

Youth make up an above average share of the population reporting

visible minority origins. In 1991, 7.9% of all those in the visible minority groups were between 15 and 19 years of age, compared to 6.8% for the Canadian population in total. Although only 9% of all youth were immigrants, most of them came from Asia, Central or South America, the Caribbean, Bermuda or Africa, resulting in a dramatic cultural change.

The most commonly cited issue across all focus groups was discrimination and the need for agencies to be more culturally sensitive to the traditions of different ethnic groups; however, it was also mentioned that although discrimination was often experienced in the community and at school, recreation settings offered an escape.

Communication was cited as well. Because many parents of minority youth do not read or write English or French well, promotions for programs may not be understood and their children are not aware of programs. The language barrier surpasses advertisements as well, because it is hard for parents to call and get information.

Another barrier also was: in some cultures, women are not allowed to go out after dark, to wear exercise clothing, or allowed to take part in co-ed activities.

Suggestions given to address these problems included having more cultural events/festivals where members of the community can interact and share their different cultures; knowing the ethnic make-up of the community to ensure that communications take place in appropriate languages; hiring or recruiting volunteers of different ethnic make-up; offering female-only activities; and including programs/activities that are culturally familiar.

Gender-related Issues

Most of the research regarding youth-at-risk and physical activity and recreation concentrates on male subjects, or an equal combination of male and female youth. A review of the literature revealed only two areas where research specifically addresses female participants: depression and sports.

However, some additional barriers were revealed that put female teenagers 15 to 19 years of age at particular risk.

- **Gender Bias in Programs:** Many programs are male oriented, which tends to decrease female participation. Also, due to social stereotyping of roles, females who do want to participate in "male" activities are often prevented or discouraged from doing so. A gender bias also exists in the availability and accessibility of school and community programs (i.e., time and transportation).
- **Gender Bias in Leadership:** Gender discrimination goes

beyond programs and facilities; it also includes leadership. There is a lack of female leadership opportunities and role models.

- **Gender Bias in Parenting:** Parents seem more protective of daughters than sons, which often leads to restrictions in participation being placed on the female (e.g., cannot stay out late at night). In many homes, daughters have less discretionary time due to family responsibilities such as housework and babysitting siblings.
- **Gender Bias in Issues:** Females face at least the same risk or different risks in society as their male counterparts, such as health issues, abuse, pregnancy and safety.

Much to be Learned from Best Practices

As youth move along the continuum toward increased risk, programs need to be more adventurous, non-competitive and informal. A more therapeutic recreation emphasis must be incorporated. The training needed by leaders who work with youth is also dictated by the stage of the continuum. The further along the continuum a youth is, the more experience and training the leaders require to be effective. Higher-risk youth also need more one-on-one attention with highly supportive leaders.

To improve services for youth-at-risk, the focus groups suggested some factors they believed contributed to the success of some of their programs.

The Do's

- The program should be community-based with agencies (schools, city hall, service clubs, recreation departments, social agencies, and a variety of combinations of these agencies and others) working together to meet all the needs of at-risk youth. This will result in more resources being devoted to youth-at-risk to address reduction of risk factors. Recreation should be involved in any strategy directed at reducing risk factors for youth.
- Communities that pool their resources and jointly fund programs will experience a greater degree of success.
- The knowledge, skills, attitude and commitment of the leaders are essential elements to enhance programs and services for youth-at-risk.
- Communities need to designate who will coordinate youth-related activities, which prevents duplication of services and gaps in programming. No one particular organization was preferred over another.
- Successful programs mix pro-social youth with anti-social youth.
- Youth must be involved in the development of solutions; we must listen to youth.
- Programs should be holistic and not just physically based.

- The most successful programs take preventive measures and stop the at-risk behaviour before it begins.
- Successful intervention programs offer alternatives to the at-risk behaviour, such as taking drugs and smoking.
- Programmers must go to where the youth are, not expect them to come to their facility. Outreach programs operated in malls are achieving success based on this philosophy.
- Programs must offer a positive, non-threatening environment.
- Cross-cultural awareness training has led to the success of recreation centres in multicultural communities.
- Ongoing evaluation is an important component of a successful program.

The Don'ts

Although few respondents cited factors related to program failure, two points were mentioned over and over again:

- a lack of funding resulting in increased cost to the participants; and
- not soliciting youth input before designing and implementing programs.

Additional Research Required

Participation in regular physical activity and recreation has been shown in many studies to be related to enhanced physical and psychological well-being and to impact positively on the all-important predictor variables for youth-at-risk. However, more research is needed to determine more precisely the understanding of the physiological and psychological mechanisms responsible for some of the advantageous behavioral changes that occur in response to physical activity and recreation.

Also, additional research into assessment and evaluation of frameworks and interventions of physical activity and recreation programs and services is critical to the further advancement of the youth-at-risk issue. Current research has identified predictors of at-risk behaviour but longitudinal studies are required for more effective evaluation.

The Youths' Perspective

In addressing the issues, perhaps what is most needed is to keep in mind what the youth themselves said. Their 10 most common suggestions for improving the situation included:

- build/operate a drop-in centre that offers full services/holistic approach;
- offer more and a variety of physical activity and recreation programs which are broader in scope (i.e., include passive and cultural pursuits);
- increase employment opportunities for youth;
- improve educational opportunities;
- give youth a chance to be heard;

- encourage cultural harmony;
- improve parenting/family situation for youth;
- change adults' attitudes about youth (issue of trust and stereotyping);
- provide positive role models; and
- provide for less fortunate youth (homeless, impoverished).

Many youth exhibited a sense of hopelessness about the future, expressing that they would like to improve the situation. Youth today are politically knowledgeable and know the legal and social system well. Many young people feel that they are discriminated against, misunderstood and not given enough opportunity to make their own choices and to express their opinions on how to address the situation.

Those who work in the physical activity and recreation field, and who have a great deal of contact with youth, have an exceptional opportunity to bring about change for the better. By working to integrate best practices into programs and services, and by listening to youth, the well-being of all young people can be considerably improved.

Conclusions:

Based on the contents of the full research report (which this document summarizes) a series of conclusions and recommendations have been developed. These conclusions and recommendations are presented to Ministers in a separate briefing note.

Future joint federal-provincial/territorial activity in this area will be governed by the directives of Ministers following their consideration of those conclusions and recommendations.

Publication

830-529/022

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DU SPORT ET DES LOISIRS

Les jeunes canadiens à risque

Résumé de l'analyse de l'incidence et des bienfaits de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque au Canada

Fédéral



Grande Prairie (Alberta)
Le 18 février 1995

LES JEUNES CANADIENS À RISQUE

Résumé de l'analyse de l'incidence et des bienfaits de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque au Canada

**Projet conjoint du
Conseil interprovincial du sport et des loisirs,
de la Direction de la condition physique de Santé Canada
et de l'Association canadienne des loisirs/parcs**

LES JEUNES À RISQUE

Introduction

Le problème des « jeunes à risque » est complexe. Les facteurs de risque auxquels sont exposés les jeunes sont si nombreux et si variés, en plus de relever d'un grand nombre de secteurs de la société, qu'ils se prêtent facilement à l'interprétation et à la controverse.

Sans pour autant limiter les débats continus qui entourent ce problème, tous s'entendent pour dire que les jeunes (que nous situerons ici comme étant âgés entre 15 et 19 ans) sont tous exposés à des risques, dans une certaine mesure. Le présent rapport porte sur le rôle que l'activité physique et les loisirs peuvent jouer pour ce qui est de favoriser l'épanouissement des jeunes et de réduire les facteurs de risque se rattachant aux jeunes. Il résume les résultats d'une recherche commandée conjointement par le Conseil interprovincial du sport et des loisirs et la Direction de la condition physique de Santé Canada.

Les jeunes à risque

Parmi les facteurs de risque qui touchent les jeunes d'aujourd'hui, il y a leur situation socioéconomique, l'association avec les pairs et l'interaction avec la famille. Peuvent s'y ajouter les complexités des aspects sociaux, économiques et technologiques de la vie quotidienne. Ces pressions se traduisent souvent par de nombreux problèmes intimement liés : par exemple, la violence familiale et la séparation, la consommation de drogues et d'alcool, le racisme et le chômage. Tous ces éléments exposent beaucoup de jeunes Canadiens à des risques.

Les conséquences de ces pressions peuvent prendre maintes formes, depuis une piètre estime de soi, l'obésité, l'instabilité mentale et émotive et la contraction d'une maladie transmise sexuellement comme le SIDA, jusqu'au crime et au suicide chez les adolescents. Aucun segment de la jeunesse n'est totalement à l'abri des risques.

Le continuum des jeunes à risque
La définition des jeunes à risque a évolué au fil des années et la meilleure façon dont elle peut être perçue, c'est comme un continuum allant d'un faible risque à une déviance chronique. En théorie, les jeunes à risque, le premier groupe du continuum, englobent tous les jeunes. Les facteurs susmentionnés prédisposent les jeunes à devenir à risque. Cependant, au fur et à mesure que les jeunes présentent davantage de facteurs de risque, ils peuvent être considérés comme faisant alors partie du deuxième groupe du continuum - le comportement déviant - qui est caractérisé par des gestes qui vont à l'encontre des normes de la société. Il peut s'agir de comportements comme la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues, la légèreté des moeurs, le décrochage scolaire, l'appartenance à une bande, les activités illicites et la dépression. À cette étape du continuum toutefois, les comportements n'ont pas encore été repérés par les représentants officiels du système de l'éducation, du système judiciaire, des services de santé ou des services communautaires.

Une fois identifiés, les jeunes qui ont des comportements déviants entrent dans la catégorie de la déviance. Cette dernière se divise en trois principaux groupes qui reflètent la gravité du comportement.

- Les jeunes ayant besoin de supervision forment le premier groupe. Il s'agit, par exemple, des jeunes qui entrent dans le système social ou judiciaire par suite de plaintes de parents, de représentants de la santé ou d'autorités du système scolaire, ou dans le système judiciaire dans le cas de crimes mineurs. Ils sont habituellement décelés en raison

d'un facteur de risque comportemental tel que le vandalisme, les fugues, ou des difficultés à l'école ou à la maison.

- Le deuxième groupe est constitué des jeunes déviants. Ceux-ci présentent de nombreux facteurs de risque comportemental. Parce que leurs problèmes sont multiples, il faut faire intervenir plusieurs sources.
- Le troisième groupe, qui est le plus sérieux, est celui des déviants chroniques. Ceux-ci non seulement présentent des facteurs de risque multiples, mais ont des comportements déviants dont la fréquence et la gravité augmentent. Ces délinquants « permanents » sont des jeunes qui commettent des crimes graves, sont toxicomanes, appartiennent à des bandes et ont une vie sexuelle non protégée qui les expose au risque de contracter le SIDA.

Des recherches bien étayées révèlent qu'il faut déployer des efforts de prévention pour empêcher les jeunes de régresser dans le continuum des jeunes à risque - c'est-à-dire empêcher les jeunes à faible risque de se retrouver dans des situations les rendant plus vulnérables. Afin de déterminer le rôle de l'activité physique et des loisirs pour ce qui est de réduire ou d'atténuer les risques qu'entraînent le mode de vie et le comportement des jeunes, le Conseil interprovincial du sport et des loisirs, la Direction de la condition physique de Santé Canada et l'Association canadienne des loisirs/parcs ont parrainé ensemble l'analyse suivante de l'incidence et des bienfaits de l'activité physique et des loisirs. Des chercheurs de l'Université du Nouveau-Brunswick ont mené l'étude et rédigé le rapport. Le projet a consisté en une revue de la documentation spécialisée, en une analyse au moyen de groupes de discussion et en une enquête postale auprès de responsables de projets se déroulant dans tout le pays dans ce domaine.

Les stratégies axées sur l'activité physique et les loisirs semblent particulièrement prometteuses pour ce qui est de minimiser les facteurs de risque chez de tels jeunes. La pratique d'activités physiques et de loisirs peut procurer des bienfaits sur les plans de la santé psychologique, de la santé physique, des interactions familiales, de l'influence des pairs, du rendement scolaire, du développement communautaire et d'autres comportements liés au mode de vie.

Facteurs de repérage des jeunes à risque

Plusieurs indicateurs témoignent de la gravité des problèmes auxquels font face les jeunes Canadiens, un groupe qui, en 1991, comptait 1,9 million de personnes, soit 6,8 % de tous les Canadiens. Les chercheurs ont tenté d'isoler un nombre de variables prédictives qui peuvent aider à repérer les membres de ce groupe qui sont à risque et à comprendre les facteurs de

prédisposition qui les influencent. Ces variables prédictives peuvent être regroupées selon les cinq éléments de la vie des jeunes : l'individu (difficultés liées au soi comme l'ennui, les comportements se rattachant au mode de vie et les problèmes physiologiques), la famille, les pairs, l'école et la collectivité. Le fait qu'un jeune adopte un comportement inacceptable ou déviant dépend de l'interaction et de la dynamique de ces variables, de la résistance du jeune, et du genre d'appui qu'il reçoit de sa famille, de ses amis et de la collectivité.

Beaucoup des variables associées à des comportements qui exposent les jeunes à des risques sont aussi liées aux habitudes en matière d'activité physique. Par exemple, les facteurs déterminants liés à de faibles niveaux d'activité physique comprennent le tabagisme, le travail de col bleu, une situation socioéconomique moins élevée, une scolarité inférieure, moins d'appui familial, la dépression, l'obésité et un appui insuffisant des pairs. Ce rapport entre les prédicteurs de comportements à risque et les facteurs déterminants de l'activité physique fournit une preuve indirecte de l'existence d'un rapport entre l'activité physique et les comportements qui exposent les jeunes à des risques.

Ampleur du problème au Canada

Criminalité : En 1992-1993, 76 911 jeunes ont été trouvés coupables de délits par les tribunaux de la jeunesse. De ce total, 13 429 ont été condamnés pour des infractions avec violence, soit une augmentation de 9 % par rapport aux statistiques de 1991-1992. Le coût que doit assumer la société est considérable. En 1991-1992, 22 298 jeunes ont été incarcérés en milieu fermé et ouvert, chacun coûtant en moyenne 100 000 $ par année.

Ces statistiques sur la criminalité ne permettent toutefois pas de mesurer l'ampleur du problème, car elles ne comprennent pas les jeunes qui contreviennent à des lois locales et provinciales et font l'objet d'interventions de la part des services de santé, des services d'aide à l'enfance et des services de traitement de l'alcoolisme et des toxicomanies.

Décrochage scolaire : Le taux moyen de décrochage dans les écoles secondaires pour 1988-1989 était de 34,7 %, le Québec affichant un taux de 37,1 % et le Nouveau-Brunswick, 20,8 %. Le taux d'inscription à l'école des jeunes entre 15 et 19 ans en 1991-1992 n'était que de 63,3 %, ce qui signifie qu'environ 703 000 jeunes de ce groupe d'âge ne fréquentaient pas l'école.

Suicide : Le suicide est la deuxième cause de décès chez les jeunes entre 15 et 19 ans, après les accidents. Le suicide chez les jeunes a augmenté de 300 % entre 1965 et 1987.

Activité sexuelle : Les questions d'importance capitale pour les jeunes à risque à l'égard de l'activité sexuelle concernent les grossesses, la prostitution et les maladies transmises sexuellement, plus particulièrement le SIDA.

En 1989, on comptait environ 40 000 grossesses chez les adolescentes au Canada. Des données récentes de Statistique Canada révèlent qu'après une baisse au cours des 10 années précédant 1985, le taux de grossesse chez les adolescentes au Canada est de nouveau à la hausse, passant de 40,5 par tranche de 1 000 en 1985 à 42,7 en 1991. De plus, seulement 17 % de toutes les femmes de 15 à 19 ans qui ont accouché en 1991 étaient mariées.

Bien que les jeunes de moins de 17 ans ne représentent qu'une petite partie des personnes accusées de prostitution (6 % en 1992), la prostitution pose un problème grave dans plusieurs villes canadiennes. Les jeunes qui s'adonnent à la prostitution courent plus de risques d'être victimes de violence et de mauvais traitements, de devenir toxicomanes et de contracter des maladies transmises sexuellement.

En 1993, Santé Canada a signalé 28 cas de SIDA chez les jeunes de 15 à 19 ans. Bien que ce nombre soit relativement faible, il est probable que beaucoup des cas de SIDA chez les personnes de 20 à 29 ans sont le fait d'une infection pendant l'adolescence.

Consommation abusive d'alcool et d'autres drogues : La consommation abusive d'alcool prévaut chez les jeunes de 15 à 19 ans. Viennent ensuite l'usage de drogues illicites et de médicaments prescrits. En 1991, 43 % des jeunes de 15 à 19 ans ont dit consommer de l'alcool au moins une fois par mois. En 1989, 12,3 % des jeunes de 15 à 19 ans ont dit avoir consommé du cannabis. Au total, 3 445 jeunes ont été accusés d'infractions relatives aux drogues en 1992.

Une préoccupation plus récente dans le domaine de la consommation abusive de drogues est le recours à des substances améliorant la performance athlétique. Dans une enquête de 1993, on a estimé que 83 000 jeunes entre 11 et 18 ans avaient fait usage de stéroïdes anabolisants au cours des 12 derniers mois, tandis que 265 000 jeunes ont utilisé des anesthésiques pour mieux réussir dans les sports et 94 000 ont recouru à des stimulants. L'enquête a également révélé que près de la moitié des jeunes utilisant des stéroïdes anabolisants le faisaient pour améliorer leur image corporelle, et non leur performance sportive.

La clochardise : Il est très difficile d'évaluer la population des jeunes « sans-abri ». On estime qu'il y aurait 12 000 jeunes sans-abri dans la seule région de Toronto et 150 000 au pays. Quel que soit le nombre, ce groupe de jeunes est susceptible de s'adonner à la prostitution, de participer à des actes criminels, de se suicider, de se joindre à des bandes de jeunes et de devenir toxicomanes ou alcooliques.

Appartenance à des bandes de jeunes : D'après de récents rapports, le nombre de bandes de jeunes et la gravité de leurs méfaits sont à la hausse, les garçons étant plus nombreux que les filles à appartenir à des bandes, dans une proportion d'environ 20 à 1. Ce domaine particulier de l'étude des jeunes à risque exige davantage de travaux de recherche.

La sédentarité : Les enfants et les jeunes ont besoin de 30 minutes d'activité physique par jour pour améliorer leur condition physique et leur santé. Pourtant, en 1992, un sondage révélait que 90 % des jeunes Canadiens font moins d'activité physique. Une autre enquête a indiqué que 27 % des garçons et 43 % des filles âgés de 15 à 19 ans courent un risque accru pour la santé en raison d'une proportion excessive de tissu adipeux. Les jeunes Canadiens passent de 20 à 26 heures par semaine devant la télévision.

Ces indicateurs des jeunes à risque brossent un tableau mixte. En effet, on remarque quelques améliorations (comme le tabagisme, qui est passé de 18 % en 1987 à 14 % en 1990 chez les jeunes de 12 à 17 ans), et certaines détériorations (comme une hausse depuis 1985 du taux de grossesse chez les adolescentes). Cependant, le message est clair : une proportion importante de jeunes Canadiens sont à risque, c'est-à-dire qu'ils sont déjà en difficulté ou le seront sous divers aspects.

Programmes gouvernementaux actuels

Le problème des jeunes à risque n'est pas nouveau. À l'échelle fédérale, divers programmes ont été entrepris, en commençant par la *Commission sur l'Année internationale de l'enfant* de 1979. Au fil des années, de nombreuses autres études et initiatives ont été lancées, notamment : le Centre national d'information sur la violence dans la famille; l'étude de Robin Badgley intitulée *Rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes* (1984); le Comité spécial sur la pornographie et la prostitution de Paul Fraser (1985); le *Projet de recherche sur les enfants disparus*; le rapport de Rix Roger, déposé en 1990, qui reconnaissait l'importance des enfants canadiens en plus de mettre l'accent sur les mesures à prendre pour protéger les enfants et leurs droits; enfin, le programme national intitulé *L'école avant tout*, lancé par le ministre d'État à la Jeunesse. La réceptivité du gouvernement fédéral

s'est manifestée dans beaucoup d'autres domaines : par exemple, on a élaboré un bon nombre de politiques concernant la violence contre les femmes et les enfants, les cycles de la violence familiale, la disponibilité de logements abordables, la pauvreté des enfants et les difficultés des enfants autochtones et immigrants.

Ces activités nationales ont été complétées par de nombreux projets locaux régionaux visant à s'attaquer plus efficacement aux problèmes auxquels font face les jeunes. Les réponses obtenues à l'enquête postale (315 questionnaires distribués) ont révélé une variété extraordinairement vaste de programmes locaux et régionaux à l'intention des enfants et des jeunes à risque qui étaient axés sur l'activité physique et les loisirs.

Dans le domaine de la justice criminelle, les améliorations se traduisent par des programmes de prévention du crime, des stratégies de patrouille pédestre de quartiers et l'élaboration et la mise en oeuvre de méthodes d'application de la loi efficaces. En outre, des changements au système judiciaire pour les jeunes ont fondamentalement modifié la façon dont sont traités les jeunes en difficulté avec la loi.

Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ont également pris des mesures pour régler le problème. Des stratégies à l'intention des jeunes ont été élaborées ou sont en voie de l'être, beaucoup de groupes de travail ont été formés, des études ont été menées, et des activités conjointes ont été entreprises, tous étant conçus pour améliorer le bien-être des enfants et des jeunes ainsi que de leur famille.

Bien que les recherches confirment l'importance de l'activité physique et des loisirs pour ce qui est de minimiser les facteurs de risque et comme moyen de prévention pour empêcher les jeunes de régresser dans le continuum des jeunes à risque, de nombreux services actuels ne répondent pas aux besoins des jeunes qui sont davantage engagés dans le continuum. Comme il n'y a pas de fonds supplémentaires qui sont injectés dans les programmes, il faudrait déployer des efforts pour améliorer les initiatives actuelles grâce à une meilleure collaboration entre les secteurs et les ordres de gouvernement.

Les programmes de loisirs et à l'intention des jeunes ont généralement été conçus pour la moyenne des jeunes (c'est-à-dire les jeunes Blancs de la classe moyenne). On s'assure ainsi d'une vaste participation, mais n'atteint souvent pas les jeunes exposés à de plus grands risques. Pour remédier au problème, nous devons examiner les domaines où l'expérience a révélé un lien positif entre l'activité physique et les loisirs et les jeunes à risque. Nous devons également écouter ceux dans le domaine et,

encore plus important, les jeunes eux-mêmes pour voir à ce que des programmes soient conçus et exécutés de façon efficace.

Rencontres de groupes de discussion
Au total, 64 groupes de discussion comptant 465 participants se sont réunis dans toutes les provinces et dans les territoires. Quatre groupes étaient ciblés dans chaque endroit :

- les administrateurs et décideurs;
- les travailleurs de première ligne;
- les jeunes;
- les parents.

Entre autres tâches, ces groupes devaient :

- définir les jeunes à risque;
- déterminer les politiques à établir relativement aux jeunes à risque;
- repérer les programmes d'activité physique et de loisirs à l'intention des jeunes à risque;
- relever les questions, les limites et les besoins des jeunes à risque relativement aux programmes d'activité physique et de loisirs;
- trouver les problèmes liés à l'exécution des programmes;
- établir les variables déterminant le succès d'un programme.

Les participants aux groupes de discussion ont formulé une définition très générale de l'activité physique et des loisirs. L'idée pouvait aller d'un état d'esprit résultant d'une activité, tel qu'un sentiment d'accomplissement et de satisfaction, jusqu'à l'activité elle-même, qu'elle soit active ou passive, en équipe ou individuelle, structurée ou non, allant du sport au théâtre, ou au fait de fréquenter une halte-accueil. Certains participants fondaient leur idée de l'activité physique et des loisirs non seulement sur l'aspect « intervention », mais aussi sur l'aspect « bienfaits à en tirer », comme la chance d'apprendre de nouvelles habiletés, de rencontrer d'autres gens, de découvrir un sentiment d'appartenance, de renforcer l'estime de soi et de ressentir des sentiments positifs.

Tous les groupes ont reconnu que l'activité physique et les loisirs peuvent jouer un rôle important dans la solution des jeunes à risque. Ils ont tous relevé une vaste gamme de bienfaits psychologiques, physiologiques, sociologiques et même spirituels que peuvent procurer l'activité physique et les loisirs. Naturellement, bien que chaque groupe ait des points de vue quelque peu différents, les similarités des opinions, des préoccupations et des idées concernant les bienfaits et l'incidence de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque dépassaient de loin les différences.

Certaines différences

- **Perception :** Les administrateurs et les parents percevaient différemment les programmes d'activité physique et de loisirs auxquels les jeunes à risque participent et les intérêts signalés par les jeunes. Les parents et les administrateurs pensaient que les jeunes étaient intéressés à diverses activités sportives et récréatives, comme le basket-ball, le hockey de ruelle et sur glace, le volley-ball, la planche à roulettes et les jeux vidéo. Bien que les jeunes aient déclaré participer et s'intéresser à ces mêmes activités, ils ont également signalé la participation considérable à des activités comme le vol à l'étalage, les relations sexuelles, la boisson et l'ivresse, le recours à des drogues, les bagarres et d'autres comportements délinquants.
- **Accessibilité des services pour les jeunes :** L'opinion des groupes divergeait un peu quant à l'à-propos des services pour les jeunes. Les administrateurs croient que les services conviennent et ne comprennent pas pourquoi les jeunes ne s'en prévalent pas. Quant aux jeunes et aux parents, ils estiment que les jeunes n'ont nulle part où aller, ont peu de choses à faire et ne savent pas ce qui est offert.
- **Obstacles interpersonnels :** Les administrateurs et décideurs ainsi que les travailleurs de première ligne considéraient la piètre estime de soi, le manque de confiance en soi et la peur de l'échec ressentie par les jeunes eux-mêmes, comme des obstacles à la participation, alors que les parents et les jeunes n'étaient pas de cet avis.
- **Manque d'habileté :** Bien que les jeunes et les travailleurs de première ligne aient estimé que le manque d'habileté des jeunes constituait un obstacle, les deux autres groupes n'ont pas mentionné ce facteur.
- **Télévision :** Les travailleurs de première ligne ont été le seul groupe à dire que la télévision était un obstacle à la participation; étonnamment, les autres ne partageaient pas cette opinion.

Les principales similarités

- **Concept de l'activité physique et des loisirs :** La plupart des participants voyaient l'activité physique et les loisirs comme l'occasion de tirer une vaste gamme de bienfaits, dont la chance de connaître le succès et l'échec dans des situations sûres et acceptables, d'apprendre à jouer en équipe, d'être acceptés et rejetés par des pairs, de construire une interaction sociale et de développer des qualités de chef, de gagner une estime de soi et de prendre confiance en soi, de s'épanouir physiquement et d'acquérir de nouvelles techniques d'autonomie fonctionnelles, de

s'amuser, d'apprendre à gérer le stress, d'améliorer son bien-être et d'adopter un mode de vie sain.

- **Obstacles à la participation des jeunes :** Presque tous les participants étaient d'accord quant aux obstacles relevés par chaque groupe et à l'ampleur de leur incidence négative.

*** Aspect financier :** Le temps, et encore une fois le manque d'argent, ont été indiqués comme obstacles. Tous les groupes de discussion ont soulevé le problème du besoin constant d'argent pour payer des frais d'inscription, l'équipement, les frais de déplacement, etc. Tous en général ont admis que les systèmes de loisirs publics, qui se consacraient traditionnellement aux jeunes à risque et à d'autres groupes défavorisés, s'éloignaient de ces groupes, en réponse à une demande sans cesse croissante de revenus, entraînant ainsi des coûts plus élevés. Les frais de participation ont au début éloigné ces jeunes pour finir par les tenir éloignés.

*** Moyens de transport :** L'insuffisance du transport en commun ou le coût et l'accessibilité des véhicules particuliers est considéré comme un important obstacle à la participation à l'activité physique et aux loisirs.

*** Manque d'information :** Dans de nombreux cas, il existe des programmes et des installations, mais leurs services ne sont pas utilisés parce que les jeunes ou la famille ne les connaissent pas. Dans les cas où ils les connaissent, ils n'en possèdent pas tous les détails ou ne savent pas comment y accéder.

*** Structure des programmes :** La structure rigide des services d'activité physique et de loisirs empêche les jeunes à risque de participer. La réglementation et le contrôle que l'on retrouve dans la plupart des ligues sportives, des activités de conditionnement physique et des activités de groupe constituent, de l'avis de tous, un important obstacle.

*** Accent mis sur le sport :** Les programmes de sport de compétition comportant un processus d'élimination exigent habituellement la présence d'adultes et sont organisés et dirigés par des adultes. Tous les groupes de discussion ont jugé que l'importance générale accordée aux sports de compétition en tant qu'activité récréative était un important obstacle à la participation des jeunes à risque.

*** Programme conçu pour les adultes :** Trois des groupes (administrateurs et décideurs, parents et jeunes) ont signalé que le fait que la plupart des services s'adressaient à des adultes (non seulement dans les sports) constituait un obstacle à la participation. Le sentiment est que ces services et organismes ne se préoccupent pas des intérêts des jeunes ou n'en tiennent pas compte et qu'ils sont dirigés par des adultes pour des adultes.

* **Facteur temps :** Les parents et les jeunes ont signalé que le manque de temps est un sérieux obstacle à la participation, surtout dans le cas des familles monoparentales ou des familles où les deux parents travaillent. Bien que les administrateurs et les travailleurs de première ligne n'aient pas abordé cette question en particulier, ils ont mentionné (tout comme les jeunes) que le manque de soutien de la part de la famille et des parents influe beaucoup sur la participation des jeunes à risque.
* **Discrimination liée aux classes :** Les administrateurs et décideurs ainsi que les parents ont trouvé que les services sont axés sur les valeurs et les besoins de la classe moyenne et supérieure blanche et, en fait, étaient peut-être délibérément conçus pour empêcher les jeunes à risque de s'en prévaloir et de se mêler aux autres jeunes. En effet, un représentant élu a dit « Nous devons respecter certaines normes et tenir ces jeunes à l'écart ». La perception est que les besoins et les désirs des jeunes à risque en matière d'activité physique et de loisirs ne sont ni vus ni compris, et que les décideurs ne peuvent fournir les services appropriés.
* **Discrimination raciale :** Tous les groupes ont estimé que les préjugés raciaux représentent un obstacle pour la plupart des jeunes Autochtones. Bon nombre de jeunes Autochtones ne se sentent ni à l'aise ni bien accueillis dans la plupart des lieux ou installations d'activité physique et de loisirs « blancs ». Cette perception est également vraie pour les autres groupes des minorités visibles.
* **Manque de soutien familial ou parental :** Les administrateurs et décideurs, les travailleurs de première ligne et les jeunes ont trouvé que le soutien familial ou parental était important pour amener les jeunes à risque à participer ou à continuer à participer.
* **Sexisme :** Les administrateurs et décideurs, les travailleurs de première ligne et quelques jeunes ont fait état d'un sexisme à l'avantage des garçons dans les services pour les jeunes, ce qui constitue un obstacle à la participation.

Obstacles organisationnels

Tous les groupes de discussion ont également mentionné les obstacles organisationnels comme des facteurs limitant la participation. Ces obstacles internes ont souvent empêché les divers organismes qui travaillent avec les jeunes et ceux qui s'occupent d'activités physiques et de loisirs de fournir les services dont ont besoin les jeunes à risque.

L'obstacle le plus souvent cité était les politiques et structures internes qui empêchent systématiquement les organismes de fournir des services aux jeunes à risque. Il s'agit notamment des compagnies d'assurance qui exigent l'interdiction de fumer dans l'immeuble; d'une convention collective ou d'un marché de service qui limite la disponibilité du personnel de soutien et les heures d'ouverture de l'immeuble; de politiques et de méthodes du personnel qui empêchent l'organisme d'embaucher des jeunes et des travailleurs autochtones qui ne satisfont pas aux normes professionnelles courantes; des craintes et des politiques liées à la responsabilité civile; de la limitation à des services traditionnels seulement; des codes comportementaux et vestimentaires qui limitent la participation des jeunes à risque.

Il a été souligné qu'en raison de l'obligation de respecter les règles, l'accès a souvent été refusé à des jeunes qui ont vraiment besoin de participer. Un participant l'a formulé ainsi : « Nous excluons les jeunes avec qui nous devrions travailler et qui ont vraiment besoin qu'on les aide ».

Les administrateurs et décideurs ont également fait remarquer le fait qu'il y a assez peu de sensibilisation, de communication et de collaboration entre les organismes locaux qui, de par leur mandat, ont à s'occuper de jeunes à risque. Ils ont relevé un nombre considérable de chevauchements et de lacunes dans les services pour les jeunes en raison de ce manque de sensibilisation et de communication. Beaucoup croyaient que les ressources nécessaires (p. ex. les services, les installations, l'argent, le personnel) pour aider les jeunes à risque sont déjà dans les systèmes (p. ex. l'éducation, les loisirs, les services sociaux, la justice). Toutefois, vu cette méconnaissance et cette piètre communication, auxquelles s'ajoutent parfois des questions de territoire et de méfiance de la part des professionnels, les ressources ne sont pas maximisées.

Les administrateurs et décideurs ont avancé que l'absence de collaboration entre les organismes était probablement imputable au fait que ne soit pas adoptée une démarche globale, ce qui a été relevé dans la plupart des groupes de discussion comme un obstacle. La mission unique de nombreux organismes qui s'occupent de jeunes à risque (soit l'éducation ou les loisirs) ne fonctionne pas, et beaucoup trop de professionnels et leurs organismes respectifs se concentrent seulement sur les questions leur ayant été confiées. Comme les problèmes et les difficultés auxquels font face les jeunes à risque dans leur vie sont interdisciplinaires, il faut aussi aborder les problèmes de la même façon.

De plus, les administrateurs et décideurs ainsi que les travailleurs de première ligne ont soulevé le problème des animateurs non formés. Les jeunes ont également signalé que la compétence des animateurs de loisirs était souvent déficiente. Les quatre groupes se sont dits préoccupés par le fait que la plupart des animateurs d'activité physique et de loisirs (professionnels, bénévoles, administratifs ou politiques) en savaient peu sur les intérêts des jeunes à risque en matière d'activité physique et de loisirs. L'idée que ces animateurs ne tenaient pas nécessairement à le savoir a également été soulevée.

Considérations relatives aux programmes

Les quatre groupes ont montré une grande cohérence dans leurs suggestions concernant les programmes pour les jeunes à risque.

- Même si la majorité des participants pensaient que les jeunes à risque étaient intéressés tant aux services structurés que non structurés, la plupart ont estimé que les programmes non structurés avaient la préférence. L'éventail pouvait aller des loisirs passifs aux loisirs actifs, individuels ou en équipe, en salle ou de plein air, d'aventures à la douce ou à la dure. Il faudrait que l'accent qui, par tradition, porte sur les sports d'équipe compétitifs et les services pour adultes et enfants, soit étendu à des activités plus diverses et notamment non traditionnelles.
- Les organismes d'activité physique et de loisirs devraient concevoir des programmes souples auxquels les jeunes peuvent participer en tout temps. Des horaires, des règlements et une organisation rigides n'incitent pas les jeunes à risque à participer. Tout comme les sermons à propos des droits et des torts sur le plan moral et légal et de ce qu'il ne faut pas faire, ou pour se faire dire quoi faire dans le domaine des loisirs et de l'activité physique - les jeunes veulent s'adonner à des activités physiques et à des loisirs simplement pour le plaisir. Les services offerts aux jeunes à risque devraient donner à ceux-ci l'occasion d'appartenir à un groupe et de se faire des amis - même juste d'être avec d'autres jeunes; d'apprendre à partager, à être dépendants, indépendants et interdépendants; à être meneurs et suiveurs; à sentir qu'ils ont apporté une contribution particulière.
- Les participants ont massivement dit que les organismes doivent définir une culture qui fasse confiance aux jeunes et qui permette aux jeunes à risque de jouer un rôle actif dans la gestion des services qui leur sont destinés. Ces organismes doivent apprendre à communiquer avec les jeunes, à les habiliter à prendre soin de leurs propres besoins en matière d'activité physique et de loisirs. Bien qu'il y ait certaines divergences quant au niveau de supervision des adultes, la plupart se sont entendus pour dire que même si l'on donne aux jeunes l'occasion de fournir leur propre

leadership, ils ont aussi besoin de la supervision et des conseils des adultes.

- La plupart des participants pensaient que le « problème » doit être accepté par les collectivités elles-mêmes, qui doivent également offrir les solutions. La collectivité ne doit pas se tourner vers un organisme ou un groupe d'organismes, des organismes extérieurs ou particulièrement le gouvernement, pour régler les problèmes des jeunes sur leur territoire. Toute la collectivité doit prendre part à la solution.
- Tous les groupes de discussion ont unanimement soulevé la nécessité de créer une halte-accueil pour les jeunes dans tous les quartiers. Son emplacement doit être central (c'est-à-dire près d'un centre commercial ou d'une école locale si possible); les heures d'ouverture doivent être prolongées (c'est-à-dire 18 à 24 heures par jour, sept jours par semaine); les règles imposées doivent être minimes (choisies par les jeunes); il doit y avoir dans une certaine mesure une supervision par des adultes; une vaste gamme de services intégrés doivent être offerts, notamment des conseils éducatifs et en matière de carrière (information sur les drogues et l'alcool, information sur la santé); des activités physiques et des loisirs doivent être proposées.
- Tous étaient en général d'avis que l'animation dans les services offrant des activités physiques et des loisirs est un élément clé du succès. Pour être acceptées par les jeunes et pour obtenir de bons résultats, les personnes qui planifient et dirigent le programme doivent être spécialisées dans les problèmes des jeunes et la communication avec les jeunes, être davantage des travailleurs oeuvrant directement auprès des jeunes et ayant une formation en activité physique et en loisirs, et être acceptées et même provenir des groupes de jeunes locaux. Les jeunes à risque doivent orienter le programme, et les animateurs doivent être dûment formés et habiletés à prendre toutes les décisions concernant les services. Il est important que ces animateurs soient issus de la collectivité qu'ils servent, tant sur le plan géographique que social.

La prévention d'abord et avant tout

Les administrateurs et décideurs, les parents et les travailleurs de première ligne pensaient tous que les services proposant des activités physiques et des loisirs devraient viser tout d'abord un rôle de prévention. La plupart des participants se sont entendus sur le fait que ces services peuvent et devraient être utilisés pour intervenir dans le redéveloppement des jeunes à risque, mais que le premier objectif doit être la prévention. Beaucoup étaient d'avis que plus des habitudes de participation régulière sont acquises à un jeune âge, meilleures sont l'incidence et l'efficacité. Il faut penser à long terme.

Problèmes autochtones
Les collectivités autochtones du Canada entier, dans les réserves et ailleurs, connaissent de véritables bouleversements sociaux et sont confrontés à une foule de problèmes. Comme pour les autres collectivités au Canada, ces changements et ces problèmes créent des pressions sur les familles et les jeunes. Les chefs de file autochtones envisagent diverses solutions à la situation des jeunes à risque, dont des stratégies axées sur l'activité physique et les loisirs.

Les problèmes particuliers auxquels font face les collectivités autochtones portent surtout sur la discrimination; l'absence d'animateurs qualifiés; des situations familiales négatives, souvent aggravées par des sévices sexuels, des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, et le fait que les parents jouent mal leur rôle; l'insuffisance des ressources (tant humaines que financières); l'isolement; le manque de moyens de transport; l'identité culturelle; l'engagement envers les jeunes; les obstacles linguistiques; la création de partenariats; le manque de programmes propres à la culture.

Les parents et les jeunes ont fortement relevé les problèmes de la discrimination - les jeunes Autochtones n'étaient pas bien accueillis dans les activités, les équipes et les foyers « blancs ». Tout comme les autres jeunes, les Autochtones veulent être consultés quant aux programmes d'activité physique et de loisirs. Ils aimeraient avoir un lieu où se réunir et où sont offerts divers programmes, structurés et non structurés.

La prévention, et non l'intervention, est également perçue comme la fonction principale de l'activité physique et des loisirs pour les jeunes à risque autochtones. Afin d'accroître les possibilités offertes à ces jeunes, les groupes de discussion autochtones ont proposé les éléments suivants :

- Les divers organismes de services sociaux et de services de santé qui sont en place pour aider les familles autochtones doivent aborder les problèmes de la collectivité d'une façon davantage globale. Des partenariats avec les écoles, l'église, les services de loisirs, la police et surtout les organismes autochtones doivent être formés.
- Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent examiner avec les dirigeants autochtones les problèmes de développement communautaire des Autochtones. Des partenariats regroupant les deux ordres de gouvernement et les dirigeants autochtones sont nécessaires pour définir des stratégies visant à créer une collectivité saine. L'idée d'un modèle de collectivité saine doit être abordée avec la collectivité concernée tout entière, notamment en vue d'une stratégie en matière de services de loisirs.

- Des animateurs autochtones travaillant à temps plein sont nécessaires dans les collectivités autochtones urbaines et dans les réserves indiennes. L'animateur serait chargé d'organiser des cours d'animation à l'intention de bénévoles, de se renseigner sur ce qui existe dans d'autres collectivités et par le biais du gouvernement, ainsi que de mettre en oeuvre de nouveaux programmes dans la collectivité.
- Il faut mieux utiliser les installations scolaires existantes. L'école doit se transformer en un centre communautaire ouvert à tous les enfants autochtones. Elle doit également être toujours ouverte.
- Il est nécessaire de consulter la population sur les moyens de créer des activités de loisirs dans la collectivité. Cette consultation doit inclure tous les jeunes et notamment ceux à risque.
- Il faut nouer des liens avec la collectivité blanche afin de lui expliquer la culture autochtone. Il faut trouver ensemble un moyen d'éliminer la discrimination à l'égard des Autochtones.

Autres problèmes culturels

Les jeunes représentent une part supérieure à la moyenne de la population appartenant à des minorités visibles. En 1991, 7,9 % des membres des minorités visibles étaient âgés de 15 à 19 ans, alors que les gens dans ce groupe d'âge ne représentaient que 6,8 % de la population canadienne totale. Même si seulement 9 % de tous les jeunes étaient immigrants, la plupart venaient d'Asie, d'Amérique centrale ou du Sud, des Antilles ou des Bermudes, ou encore d'Afrique, ce qui a entraîné un choc culturel profond.

Le problème le plus souvent cité dans tous les groupes avait trait à la discrimination et à la nécessité de sensibiliser davantage les organismes aux cultures des différents groupes ethniques et à leurs traditions; toutefois, il a été signalé que même s'il y avait un sentiment de discrimination dans la collectivité et à l'école, c'est souvent dans les loisirs que les jeunes échappent à ces attitudes.

Le problème de la communication a également été posé. Beaucoup de parents de jeunes appartenant à une minorité ne savent ni lire ni écrire en anglais ou en français et ne comprennent peut-être donc pas la promotion des programmes, et leurs enfants n'en sont pas informés. La barrière linguistique va au-delà de la seule publicité, car il est difficile pour les parents de téléphoner pour se renseigner sur des programmes.

Les jeunes à risque

Un autre obstacle mentionné est que dans certaines cultures, les femmes ne sont pas autorisées à sortir après la tombée de la nuit, à porter des tenues de sport ou à prendre part à des activités mixtes.

Parmi les suggestions avancées pour régler ces problèmes, citons l'organisation de plus de manifestations culturelles et de festivals qui favorisent une interaction entre les membres de la collectivité et, par là-même, la découverte de leur culture respective; la connaissance de la composition technique de la collectivité afin de faire en sorte que les communications se fassent dans les langues voulues; l'embauche ou le recrutement de bénévoles de différentes origines ethniques; des activités réservées aux filles; des programmes et des activités qui sont familiers du point de vue culturel.

Les jeunes filles
La majeure partie de la recherche sur les jeunes à risque, l'activité physique et les loisirs est centrée sur les jeunes garçons ou porte également sur les jeunes des deux sexes. La revue de la documentation spécialisée révèle deux domaines où la recherche concerne spécialement les jeunes filles : la dépression et le sport.

Cependant, quelques obstacles additionnels qui exposent les adolescentes de 15 à 19 ans à un risque particulier ont été soulevés.

- **Discrimination sexuelle en matière de programmes :** De nombreux programmes sont centrés sur les jeunes garçons, ce qui entraîne une réduction de la participation des jeunes femmes. En outre, les stéréotypes de rôle dans la société font que les jeunes filles qui souhaitent participer à des activités de jeunes garçons en sont souvent empêchées ou dissuadées. La discrimination sexuelle influe également sur la disponibilité et l'accessibilité des programmes scolaires et communautaires (c'est-à-dire horaires et transport).
- **Discrimination sexuelle en matière d'animation :** La discrimination sexuelle n'est pas circonscrite aux programmes et aux installations, mais influe également sur l'animation. Les jeunes filles n'ont pas suffisamment d'occasions de devenir des animatrices et des modèles de comportement.
- **Discrimination sexuelle de la part des parents :** Les parents semblent plus protecteurs à l'égard de leur fille que de leur fils, ce qui mène souvent à l'imposition de restrictions sur la participation des jeunes filles (p. ex. les jeunes filles ne peuvent pas entrer tard le soir). Dans de nombreux foyers, les filles ont moins de temps libres par suite de responsabilités familiales telles les travaux ménagers et la garde des enfants.

- **Discrimination sexuelle en matière de risques :** Les jeunes filles courent au moins autant de risques que les jeunes garçons dans la société, car elles ont à faire face à des problèmes tels que des problèmes de santé, d'exploitation, de grossesse et de sécurité.

Les précieuses leçons à tirer des meilleures pratiques
Au fur et à mesure qu'un jeune régresse dans le continuum, les programmes doivent être davantage axés sur l'aventure, être moins compétitifs et moins structurés. Ils doivent également mettre davantage l'accent sur les loisirs de thérapie. Le niveau de formation requis des animateurs est également fonction du groupe du continuum. Plus un jeune est engagé dans le continuum, plus les animateurs ont besoin d'expérience et de formation pour réussir dans leurs tâches. Les jeunes à risque plus élevé ont également besoin de plus d'attention personnelle et de soutien de la part des animateurs.

Pour améliorer les services à l'intention des jeunes à risque, les groupes de discussion ont formulé certains des facteurs qui, selon eux, contribuaient au succès de certains de leurs programmes.

Facteurs de succès
- Le programme devrait présenter un caractère communautaire, et les organismes participants (écoles, mairie, clubs de services, services de loisirs, organismes sociaux, et diverses associations entre ces organismes) devraient s'efforcer collectivement de répondre à tous les besoins des jeunes à risque. Ainsi, il y aura davantage de ressources à consacrer aux jeunes à risque pour réduire les facteurs de risque. Les loisirs devraient constituer un élément important de cette stratégie.
- Les collectivités qui mettent en commun leurs ressources et financent conjointement les programmes remporteront davantage de succès.
- Les connaissances, les compétences, l'attitude et le dévouement des animateurs sont des éléments essentiels pour améliorer les programmes et les services à l'intention des jeunes à risque.
- Les collectivités doivent se doter d'un coordonnateur des activités de jeunes afin d'éviter les chevauchements et les lacunes dans les services. Aucun organisme en particulier n'est privilégié par rapport à un autre.
- Les programmes réussis réunissent des jeunes prosociaux et des jeunes antisociaux.
- Les jeunes doivent prendre part à la formulation des solutions; nous devons écouter les jeunes.
- Les programmes devraient être globaux plutôt que fondés exclusivement sur l'activité physique.

- Les programmes les plus réussis sont ceux qui préconisent des mesures préventives et arrêtent le comportement à risque avant que celui-ci ne s'amorce.
- Les programmes d'intervention qui réussissent sont ceux qui offrent des solutions au comportement à risque, tels que la consommation de drogues et le tabagisme.
- Les concepteurs de programmes doivent aller au devant des jeunes et non pas s'attendre à ce que ceux-ci se rendent au service des loisirs. C'est pour cela que les programmes d'extension offerts dans les centres commerciaux remportent du succès.
- Les programmes doivent être offerts dans un cadre positif qui ne cherche pas à intimider.
- La sensibilisation aux disparités culturelles est un gage de succès des centres de loisirs des collectivités multiculturelles.
- L'évaluation permanente est une composante importante d'un programme réussi.

Les facteurs d'échec
Bien que très peu de répondants aient cerné des facteurs d'échec des programmes, la plupart ont insisté sur deux points en particulier :

- un manque de financement qui se traduisait par une augmentation des frais de participation;
- le fait de n'avoir pas sollicité l'apport des jeunes à la mise en oeuvre des programmes.

Nécessité de mener d'autres recherches
De nombreuses études ont démontré que la pratique régulière d'activités physiques et de loisirs est liée à l'amélioration du bien-être physique et psychologique et influe positivement sur les variables prédictives importantes concernant les jeunes à risque. Cependant, il faut mener d'autres recherches pour comprendre avec plus de précision les mécanismes physiologiques et psychologiques qui sont responsables de certains des changements comportementaux positifs qui surviennent grâce à l'activité physique et aux loisirs.

De plus, il est crucial d'entreprendre d'autres recherches concernant l'évaluation des cadres et des interventions des programmes et services en matière d'activité physique et de loisirs pour favoriser le règlement du problème des jeunes à risque. Les recherches actuelles ont établi des prédicteurs des comportements à risque, mais il faut entreprendre des études longitudinales pour assurer un évaluation plus efficace.

Le point de vue des jeunes
Dans la solution des problèmes, ce qui faut peut-être le plus se rappeler c'est ce que les jeunes eux-mêmes ont dit. Voici les dix

suggestions les plus courantes qu'ils ont avancées pour améliorer la situation :

- construire et exploiter une halte-accueil qui offre une gamme complète de services et adopte une démarche globale;
- offrir un plus vaste éventail de programmes d'activité physique et de loisirs de nature plus générale (c'est-à-dire qui comprennent des activités passives et culturelles);
- augmenter les possibilités d'emploi pour les jeunes;
- améliorer les possibilités d'éducation;
- donner aux jeunes une chance de se faire entendre;
- favoriser l'harmonie culturelle;
- améliorer la situation des jeunes pour ce qui est du rôle de la famille et des parents;
- changer les attitudes des adultes face aux jeunes (problème de confiance et stéréotypes);
- offrir des modèles positifs;
- s'occuper des jeunes moins chanceux (sans-abri, pauvres).

Beaucoup de jeunes se sont montrés pessimistes quant à l'avenir et souhaitaient voir la situation s'améliorer. Les jeunes d'aujourd'hui s'intéressent à la politique et connaissent bien le système judiciaire et social. Bon nombre de jeunes se sentent victimes de discrimination et incompris, et ils estiment ne pas avoir suffisamment de chance de faire leurs propres choix et d'exprimer leur avis sur la façon de traiter la situation.

Ceux qui travaillent dans le domaine de l'activité physique et des loisirs et ceux qui sont en fréquents contacts avec les jeunes ont une occasion exceptionnelle de susciter des changements positifs. En travaillant à l'intégration des meilleures pratiques dans les programmes et services et en écoutant les jeunes, le bien-être de tous les jeunes pourrait être considérablement amélioré.

Conclusion

En fonction du contenu du rapport intégral de recherche (que le présent document résume), une série de conclusions et de recommandations ont été formulées. Ces conclusions et recommandations sont présentées au Ministre dans une note d'information distincte.

Les futurs projets fédéraux-provinciaux-territoriaux dans ce domaine se dérouleront selon les directives des ministres une fois que ceux-ci auront examiné les conclusions et recommandations.

830-529/023

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPORT AND RECREATION

Press Release

Grande Prairie, Alberta
February 18, 1995

Grande Prairie, Alberta
February 18, 1995

MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPORT, FITNESS AND RECREATION

"Sport, recreation and active living contribute significantly to the health and lives of Canadians of all ages." Ministers Responsible

Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Sport, Fitness and Recreation today discussed a number of issues of importance. Sessions were co-chaired by the Honourable Michel Dupuy, Minister of Canadian Heritage, the Honourable Diane Marleau, federal Minister of Health, and the Honourable Gary G. Mar, Minister of Alberta Community Development. This meeting was held in Grande Prairie in conjunction with the 1995 Canada Games.

HIGHLIGHTS

- Commitment to Canada Games reaffirmed
- Unanimous support for Quebec's bid to host 2002 Winter Olympics
- Youth study confirms activity can reduce risk factors facing young Canadians
- Significant health risks associated with physical inactivity
- Strategic partnerships for sport and physical activity
- National planning framework for sport endorsed
- Minimum coaching certification standards encouraged

Canada Games

Ministers agreed on the importance of the Canada Games as a major component of the Canadian Sport Development System. A renewed commitment was made to participation in the Canada Games into the future. The Canada Games are an essential tool for sport development. Over the years, more than 35,000 young athletes have been involved in the Games, which have been a stepping stone for many of Canada's top competitors. One third of the 1992 Canadian team participating in the winter Olympics in Lillehammer had their start in the Canada Games.

The next Canada Games will be held in Brandon, Manitoba in 1997. Yukon has requested to be included in the Canada Games hosting cycle. Ministers endorsed adding the Yukon to hosting cycle in 2007.

Quebec 2002

Ministers also unanimously agreed to support Quebec City's bid to host the 2002 Winter Olympic Games and wished Quebec City the best of success in Budapest in June 1995 where the decision on the host city will be announced.

Support for Indigenous Athletes

The Ministers directed federal/provincial/territorial officials to work in cooperation with national Aboriginal sport representatives to develop joint strategies to eliminate barriers to participation in sport and recreation.

Athletes

Ministers discussed several issues relating to the educational concerns of high performance athletes. At the request of the Minister of Canadian Heritage, provincial/territorial Ministers agreed to raise these concerns with their education colleagues.

Youth Recreation Initiative

Ministers discussed ways to use recreation, sport and physical activity to reduce and remove risk factors facing youth in Canada today. A study conducted on behalf of the federal government, provinces and territories, and the Canadian Parks/Recreation Association indicates that recreation and physical activity has a significant positive effect on the lives of young people. The study involved discussions with youth, parents and community leaders in every province and territory.

The Ministers agreed to the development of a framework on which future collaborative activities could be built and that community-driven youth initiatives will be pursued by all parties.

Ministers asked that their officials give particular attention to the removal of barriers to participation. These barriers affect a significant number of youth, including girls, young women and Aboriginal youth.

Impact of Inactivity on the Health of Canadians

According to national and international research, inactivity is an ever increasing health and social issue. Ministers emphasized that inactivity is preventable and the resulting risks are significant. Also, the payback in economic and quality of life benefits is substantial.

The Ministers agreed that physical inactivity is a serious problem facing our country. Inactivity is a major factor in conditions ranging from coronary heart disease and stroke to osteoporosis and hypertension.

For example, a ten per cent increase in the number of Canadians who are physically active would result in decreased treatment costs for heart disease of $150 million each year. In addition, annual costs of over $300 million for treating fractures associated with osteoporosis would be reduced substantially.

Ministers are concerned with growing evidence that shows the costs to society of physical inactivity rank along with other health issues such as smoking. Ministers noted the strong connection between physical activity and self esteem. Ministers concluded that inactivity endangers an unacceptably large portion of the Canadian population. They agreed to create an action plan to effectively tackle the problem of inactivity.

Sport and Physical Activity: The Education Partnership

There was concern over the implications of limited physical education and sport programs in schools, considering the education reforms occurring across Canada. Ministers agreed that positive results could be achieved by broadening access to participation in sport and physical activity and refocussing curriculum to instill a lifelong interest in active living.

Ministers expressed strong support for partnerships with physical and health education programs, municipalities and school boards, and interscholastic sport associations.

This initiative would address issues such as escalating health care costs and social issues arising from disenfranchised youth. It can help to maximize the use and accessibility of school and community resources and facilities as well as build life long positive values, skills and attitudes toward physical well being.

A Planning Framework for Sport in Canada

This national framework represents the collaborative efforts of federal/provincial/territorial governments and the Canadian sport community. It is a generic framework rather than a detailed sport plan and reflects the vision, themes and goals for Canadian sport.

This plan will be a tool for sport administrators at all levels. It will provide a focus for the expenditure of scarce resources, and will also bring about a sense of unity and purpose to Canadian sport as well as a sense of shared accomplishment as national goals are achieved.

Among the issues discussed were:

Athlete centred system - The primary focus of sport should be to contribute to the all-round development of athletes as whole, healthy people through sport.

Equity and access - Equity and access in sport leads to allocating resources and making decisions without prejudice or favouritism for any one group, while addressing the removal of barriers in sport.

Ministers endorsed the Planning Framework for Sport in Canada and agreed to pursue this initiative on a "best efforts" basis.

Coaching Certification Standards

One of the priorities identified in the action plan endorsed by the Ministers for Sport and Recreation in 1990, was the implementation of a set of training, certification and evaluation standards for coaches.

Through a minimum level of coach education and qualification, the safety and well being of the athlete would be better protected, the sport environment would be more ethically sound, and it would ensure, as much as possible, that athletes have a positive experience.

At this meeting, Ministers endorsed the development of strategies to encourage minimum standards for coaches thereby promoting qualified coaches at all levels of the sport system.

- 30 -

For further information:

Alain Garceau
Office of the Minister
Department of Canadian Heritage
Ottawa, Ontario

Tel.: (819) 997-7788

Tim Weir
Fitness Directorate
Health Canada
Ottawa, Ontario

Tel.: (613) 941-6338

Kelley Charlebois
Office of the Minister
Alberta Community Development
Edmonton, Alberta

Tel.: (403) 427-4928

Governme
Publicatio

830-529/023

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DU SPORT ET DES LOISIRS

Communiqué



Grande Prairie (Alberta)
Le 18 février 1995

Grande Prairie (Alberta)
Le 18 février 1995

RÉUNION DES MINISTRES RESPONSABLES DU SPORT, DE LA CONDITION PHYSIQUE ET DES LOISIRS

«Le sport, les loisirs et la vie active contribuent grandement à améliorer l'état de santé et la qualité de vie des Canadiens à tout âge.» Les ministres responsables

Aujourd'hui, dans cadre d'une réunion tenue à Grande Prairie à l'occasion des Jeux du Canada de 1995, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables du sport, de la condition physique et des loisirs ont discuté d'un certain nombre de questions importantes. Les séances étaient présidées conjointement par l'honorable Michel Dupuy, ministre du Patrimoine canadien, l'honorable Diane Marleau, ministre fédérale de la Santé, et l'honorable Gary G. Mar, ministre du Développement communautaire de l'Alberta.

FAITS SAILLANTS

- Réaffirmation de l'engagement à l'égard des Jeux du Canada
- Appui unanime de la candidature de Québec pour les Jeux olympiques d'hiver de 2002
- Une étude sur la jeunesse con~~firme~~ que l'activité peut réduire les facteurs de risque auxquels sont exposés les jeunes Canadiens
- Risques importants de l'inactivité physique sur le plan de la santé
- Partenariats stratégiques pour le sport et l'activité physique
- Appui au cadre national de planification du sport
- Promotion de normes minimales de certification pour les entraîneurs

Jeux du Canada

Les ministres ont convenu du rôle capital des Jeux du Canada à l'intérieur du système canadien de développement du sport. Ils ont réaffirmé leur engagement à participer aux futurs Jeux du Canada. Les Jeux du Canada représentent un outil essentiel à la promotion du sport. Au fil des ans, plus de 35 000 jeunes athlètes ont pris part à ces Jeux qui ont servi de tremplin à tant de nos grands athlètes canadiens. Le tiers de la délégation canadienne qui nous a représentée à Lillehammer avait fait ses débuts aux Jeux du Canada.

Les prochains Jeux du Canada auront lieu à Brandon (Manitoba) en 1997. Le Yukon a demandé à être inscrit sur la liste des administrations d'accueil des Jeux et les ministres ont accepté de l'ajouter à la liste, pour les Jeux de 2007.

Québec 2002

Les ministres ont appuyé à l'unanimité la candidature de la ville de Québec en vue de l'obtention des Jeux olympiques d'hiver de 2002 et ont présenté à la ville leurs voeux de succès pour la rencontre de Budapest en juin 1995, où l'on annoncera quelle sera la ville hôte de ces Jeux.

Appui des athlètes autochtones

Les ministres ont demandé aux fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux de travailler en collaboration avec les représentants autochtones nationaux du sport pour élaborer des stratégies conjointes en vue d'éliminer les obstacles à la participation au sport et aux loisirs.

Athlètes

Les ministres ont discuté de plusieurs questions concernant les préoccupations scolaires des athlètes de haute performance. À la demande du ministre du Patrimoine canadien, les ministres provinciaux et territoriaux ont convenu de soulever ces préoccupations auprès de leurs collègues responsables de l'éducation.

Projet de loisirs pour les jeunes

Les ministres ont discuté des loisirs, du sport et de l'activité physique comme moyen d'atténuer et de supprimer les facteurs de risque qui menacent les jeunes Canadiens de nos jours. Une étude récente menée pour le compte des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et l'Association canadienne des loisirs/parcs, révèle que les loisirs et l'activité physique ont une influence positive considérable sur les jeunes. Cette étude comportait des discussions avec des jeunes, des parents et des leaders communautaires dans chaque province et territoire.

Les ministres ont convenu d'élaborer un cadre qui pourrait servir de fondement aux projets de collaboration futurs. Il a été décidé que tous les intervenants favoriseront les projets d'inspiration communautaire conçus pour les jeunes.

Les ministres ont demandé à leurs représentants de porter une attention particulière à l'élimination des obstacles à la participation. Ces obstacles affectent un nombre important de jeunes, dont les filles et les jeunes femmes, ainsi que la jeunesse autochtone.

Répercussions de l'inactivité sur la santé

Selon des recherches nationales et internationales, l'inactivité s'avère un problème de plus en plus grave tant sur le plan de la santé que sur le plan social. Les ministres ont souligné que l'inactivité comporte des risques importants et ils ont fait valoir qu'il est possible de la prévenir. De plus, cette prévention rapporterait des avantages considérables sur le plan économique et au chapitre de la qualité de la vie.

Les ministres se sont entendus pour affirmer que l'inactivité représente un grave problème au pays. De fait, elle représente une des causes importantes de maladies allant de l'insuffisance coronarienne et des accidents cérébrovasculaires à l'ostéoporose et l'hypertension.

Ainsi, un accroissement annuel de dix pour cent de la population qui s'adonne à de l'activité physique se traduirait par une réduction de 150 millions de dollars dans les dépenses consacrées au traitement des maladies cardiaques. En outre, on réduirait substantiellement les dépenses de traitement des fractures découlant de l'ostéoporose, lesquelles se chiffrent à 300 millions de dollars.

Les ministres s'inquiètent du fait que, de plus en plus, on constate que l'inactivité coûte à la société autant que les problèmes tels que l'usage du tabac. Les ministres ont également noté la grande corrélation qui existe entre l'activité physique et l'estime de soi. Ils ont conclu que l'inactivité menace la santé d'un trop fort pourcentage de la population canadienne et ont convenu d'élaborer un plan d'action pour contrer le problème.

Partènariat entre le secteur du sport et de l'activité physique et celui de l'éducation

Dans le contexte des réformes en cours dans le secteur de l'éducation au Canada, les participants se sont inquiété des conséquences du peu de place accordé aux programmes d'éducation physique et de sport en milieu scolaire. Les ministres croient que l'on pourrait obtenir des résultats favorables en élargissant l'accès aux sports et à l'activité physique, et en réorientant les programmes de façon à inculquer un intérêt permanent pour la vie active.

Les ministres ont appuyé fortement l'établissement de partenariats avec les intervenants en éducation physique et sanitaire, les conseils municipaux et scolaires, et les associations sportives interscolaires.

La démarche s'intéressera notamment à la hausse des frais de santé et aux problèmes sociaux découlant du fait que les jeunes sont désabusés. Elle pourra aider à optimiser l'utilisation des écoles, des ressources communautaires et des installations ainsi que l'accès à ces éléments. Elle favorisera également l'acquisition, pour la vie entière, de valeurs, d'aptitudes et d'attitudes positives en ce qui a trait au bien-être physique.

Cadre de planification du sport au Canada

Le cadre national en question est le fruit de la collaboration entre les gouvernements fédéral/ provinciaux/territoriaux et le milieu sportif canadien. Il s'agit d'un cadre général plutôt que d'un plan détaillé pour le sport et il traduit l'idéal, les thèmes et les objectifs du sport canadien.

Le plan servira d'instrument aux administrateurs dans le domaine du sport, quel que soit le niveau auquel ils oeuvrent au pays. Il donnera une orientation pour l'affectation des ressources limitées disponibles et il dotera le sport canadien d'une unité et d'un but et suscitera un sentiment de satisfaction commun au fur et à mesure que seront atteints les objectifs nationaux.

On a discuté entre autres des questions suivantes :

Un système axé sur l'athlète - Le sport doit viser en premier lieu à favoriser le développement complet de l'athlète sur tous les plans afin d'assurer leur bonne santé et leur épanouissement par le truchement du sport.

L'équité et l'accès - Dans le sport, l'équité et l'accès font que l'on attribue les ressources et que l'on prend les décisions sans défavoriser ou privilégier un groupe quelconque, tout en éliminant les obstacles d'accès au sport.

Les ministres ont donné leur appui au Cadre de planification du sport au Canada et ils ont convenu de poursuivre le projet au meilleur de leurs moyens.

Normes de certification des entraîneurs

L' une des priorités indiquées dans le plan d'action entériné par les ministres du Sport et des Loisirs en 1990 consistait à mettre en oeuvre une série de normes de formation, de certification et d'évaluation pour les entraîneurs.

Grâce aux exigences minimales imposées aux entraîneurs pour ce qui est des études et des compétences, on protégerait davantage les athlètes et on veillerait à leur bien-être, on établirait un milieu sportif plus soucieux des normes d'éthique, et l'on ferait en sorte d'offrir aux athlètes une expérience positive en autant que possible.

À la réunion, les ministres ont donné leur appui à l'élaboration de stratégies destinées à encourager l'établissement de normes minimales pour les entraîneurs, favorisant ainsi la présence d'entraîneurs qualifiés à tous les niveaux de leurs réseaux sportifs respectifs.

- 30 -

Information :

Alain Garceau
Bureau du ministre
ministère du Patrimoine canadien
Ottawa (Ont.)
(819) 997-7788

Tim Weir
Direction de la condition physique
Santé Canada
Ottawa (Ont.)
(613) 941-6338

Kelley Charlebois
Bureau du ministre
ministère du Développement communautaire
Edmonton (Alb)
(403) 427-4928

DOCUMENT: 830-532/005

Governm
Publicati

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL JOINT MEETING OF ENERGY AND ENVIRONMENT MINISTERS

RÉUNION CONJOINTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES MINISTRES DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

TORONTO

February 20, 1995 — Le 20 février 1995

LIST OF EXPECTED MINISTERS
LISTE DES MINISTRES ATTENDUS

SASKATCHEWAN

The Honourable Eldon Lautermilch
Minister of Energy and Mines

YUKON

The Honourable Mickey Fisher
Minister of Renewable Resources

CANADA

The Honourable Sheila Copps
Deputy Prime Minister and Minister of Environment Canada /
Vice-première ministre et Ministre de l'Environment du Canada

The Honourable Anne McLellan
Minister of Natural Resources Canada /
Ministre des Ressources naturelles du Canada

LIBRARY
FEB 13 1995
University of Toronto

ONTARIO

The Honourable Bud Wildman
Minister of Environment and Energy

NOVA SCOTIA / NOUVELLE-ÉCOSSE

The Honourable Donald Downe
Minister of Natural Resources

The Honourable Robert Harrison
Minister of Environment

NEW BRUNSWICK / NOUVEAU-BRUNSWICK

The Honourable Laureen Jarrett
Minister of State for Mines
Department of Natural Resources and Energy /
Ministre d'État aux Mines
Département des Ressources naturelles et de l'Énergie

The Honourable Marcelle Mersereau
Minister of the Environment /
Ministre de l'Environnement

MANITOBA

The Honourable Glen Cummings
Minister of the Environment /
Ministre de l'Environnement

BRITISH COLUMBIA / COLOMBIE-BRITANNIQUE

The Honourable Moe Sihota
Minister of Environment, Lands and Parks

PRINCE EDWARD ISLAND / ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

The Honourable Barry Hicken
Minister of Environmental Resources

ALBERTA

The Honourable Patricia Black
Minister of Energy

The Honourable Ty Lund
Minister of Environmental Protection responsible for Forests, Parks and Wildlife

NEWFOUNDLAND / TERRE-NEUVE

The Honourable Dr. Rex Gibbons
Minister of Natural Resources

The Honourable Kevin Aylward
Minister of Environment

Governm
Publica

Document: 830-535/013

MEETING OF THE CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS OF THE ENVIRONMENT (CCME)

COMMUNIQUE

Conference



HAINES JUNCTION, Yukon
May 15-16, 1995

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment | Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

COMMUNIQUÉ

FOR IMMEDIATE RELEASE

MINISTERS OF THE ENVIRONMENT MEET IN YUKON

HAINES JUNCTION, Yukon - May 16, 1995 -- The Canadian Council of Ministers of the Environment has concluded its spring meeting with statements on a number of environmental issues:

Harmonization

The Council of Ministers directed officials to continue work on a draft document that would harmonize environmental management in Canada. Ministers noted the extensive work done by their officials to date and asked them to report back to the October Council of Ministers' meeting.

The intent of the CCME harmonization initiative is to clarify the roles and responsibilities of federal and provincial/territorial governments in environmental management; reduce overlap and duplication among government programs; and bring greater consistency to legislation and regulations across the country.

Cleaner Vehicles and Fuels

The Council of Ministers received an interim report from its task force on cleaner vehicles and fuels. The report recognizes that there is a need for improved vehicle emission standards and cleaner fuels. The report proposes that discussions begin with motor vehicle manufacturers to ensure that future low emission vehicles, which are currently being negotiated for the U.S., are also introduced into Canada in a timely manner. Proposals on specific standards and timing will be made at the fall Council of Ministers meeting once studies have been completed and reviewed by an advisory group of environmental and industry representatives, including petroleum producers.

Marine Pollution Prevention

CCME endorsed a number of actions to significantly reduce the risk of marine oil spills. These include:

- Requiring submission of marine spill prevention plans using draft B.C. regulations as a model
- Developing regional solutions to address gaps in tug capability
- Setting new marine charges on a sliding scale which encourages safe operations and pollution prevention
- Advocating the expedition of schedules for double-hulling tankers and barges

A progress report on marine oil spill prevention will be made to the Council of Ministers in October 1995.

RECYCLED PAPER PAPIER RECYCLÉ

Air Issues

Ministers discussed progress on a number of air issues including stratospheric ozone, smog, climate change and hazardous air pollutants. Ambassador Tuiloma Slade, High Commissioner of Western Samoa to Canada, made a presentation to ministers on the impact of climate change on small island states.

Green Procurement

The Council received a report which identifies ways in which governments can use their purchasing power to encourage environmentally appropriate procurement. The Council agreed to forward the recommendations to its counterparts in departments of procurement and government services for consideration.

Tax Disincentives to Recycled Materials

The Council reviewed the findings of a study on the impact of federal and provincial taxation on the production and use of virgin and recycled materials. The study concluded that the playing field is not level and the magnitude of this inequity amounts to a $400 million annual cost disadvantage to manufacturers of recycled materials. Furthermore, because market prices do not reflect the full cost of waste disposal, there is a case for additional incentives for recycling. Ministers agreed to share the findings of the study with their provincial finance ministers.

Fur Trade

CCME unanimously supported the need to send a strong message to the Council of European Ministers of the Environment, opposing the proposed fur regulation which would ban the import of wild fur into Europe from countries which use leghold traps.

Ecological Tax Reform

The Council heard a presentation from Dr. Bill Rees of the University of British Columbia on economy and environment integration, with special emphasis on the need for ecological tax reform.

- 30 -

For further information, please contact:

Barbara Czech
Director of Communications
CCME
Tel: (204) 948-2090

Gov rnme
Publicatio

Document: 830-535/013

RÉUNION DU CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT (CCME)

COMMUNIQUÉ

Conférence



HAINES JUNCTION (Yukon)
Les 15 et 16 mai 1995

CCME

Canadian Council of Ministers of the Environment | Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

COMMUNIQUÉ **POUR DIFFUSION IMMÉDIATE**

RÉUNION DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT AU YUKON

HAINES JUNCTION (YUKON) - le 16 mai 1995 - À l'issue de sa réunion du printemps, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a pris position sur certaines questions d'ordre environnemental.

Harmonisation

Le Conseil des ministres demande à ses représentants de poursuivre l'élaboration d'un document visant l'harmonisation de la gestion de l'environnement au Canada. Les ministres ont souligné le travail exhaustif accompli par leurs représentants et ont demandé à ces derniers de leur faire rapport à la réunion du Conseil des ministres qui se tiendra à l'automne.

Le projet d'hamonisation du CCME vise à préciser les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de gestion de l'environnement, à réduire le chevauchement et le double emploi dans les programmes gouvernementaux et à garantir l'adoption de lois et de règlements plus uniformes à l'échelle du pays.

Véhicules et carburants moins polluants

Le groupe de travail sur la mise au point de véhicules et de carburants moins polluants a remis un rapport provisoire au Conseil des ministres. Selon le rapport, il est nécessaire d'améliorer les normes relatives aux émissions des véhicules et aux carburants propres. Il importe également d'amorcer les discussions avec les constructeurs de véhicules automobiles de manière à ce que les futurs véhicules à faible taux d'émissions qui sont proposés pour les États-Unis soient introduits rapidement au Canada. Les propositions relatives aux normes et à l'échéancier seront présentées à la réunion du Conseil des ministres qui se tiendra l'automne prochain, une fois que les études aront été achevées, puis examinées par un groupe consultatif de représentants des secteurs de l'environnement et de l'industrie, notamment les producteurs de pétrole.

Prévention de la pollution marine

Le CCME a approuvé des mesures visant à réduire sensiblement le risque de déversements de pétrole en mer, notamment :

- exiger la présentation de plans de prévention de la pollution marine en prenant pour modèle le projet de règlements de la Colombie-Britannique;
- mettre au point, à l'échelon régional, des solutions pour combler les lacunes quant à la capacité des remorqueurs;
- fixer les nouveaux frais de transport maritime selon un barème progressif qui encourage la

RECYCLED PAPER PAPIER RECYCLÉ

sécurité et la prévention de la pollution;

- préconiser l'adoption d'un échéancier accéléré pour le doublement des coques des barges et des pétroliers.

Un rapport d'étape sera remis au Conseil des ministres en octobre prochain.

Problèmes atmosphériques

Les ministres ont débattu les progrès réalisés en ce qui concerne certains problèmes atomosphériques, notamment l'ozone stratosphérique, le smog, le changement climatique et les polluants atmosphériques dangereux. Le haut-commissaire du Samoa occidental au Canada, Monsieur l'ambassadeur Tuiloma Slade, a entretenu les ministres de l'incidence du changement climatique sur les petits états insulaires.

Approvisionnements écologiques

Le Conseil s'est vu remettre un rapport dans lequel sont proposés des moyens pour les gouvernements d'utiliser leur pouvoir d'achat dans le but de favoriser des approvisionnements respectueux de l'environnement. Les ministres ont convenu de faire parvenir les recommandations à leurs homologues des ministères des approvisionnements et des services gouvernementaux, aux fins d'examen.

Obstacles fiscaux aux matériaux recyclés

Le Conseil a pris connaissance des conclusions d'une étude sur l'incidence des régimes fiscaux fédéral et provinciaux sur la production et l'utilisation des matériaux neufs et recyclés. Selon l'étude, les fabricants ne sont pas traités sur le même pied, et le coût de production des matériaux recyclés serait de 400 millions de dollars par an supérieur à celui des fabricants de matériaux neufs. En outre, comme les prix du marché ne tiennent pas compte du coût total de l'élimination des déchets, il y a lieu d'accorder des incitatifs fiscaux supplémentaires pour le recyclage. Les ministres ont convenu de transmettre les résultats de l'étude à leurs ministres des finances respectifs.

Commerce de la fourrure

Les ministres du CCME sont tous d'avis qu'il importe de bien faire sentir au Conseil européen des ministres de l'environnement leur opposition aux règlements visant à interdire l'importation en Europe de fourrures d'animaux sauvages en provenance de pays où sont employés les pièges à mâchoires.

Réforme fiscale en matière d'environnement

Les ministres ont écouté la présentation de M. Bill Rees, Ph.D., University of British Columbia, sur l'intégration de l'économie et de l'environnement, et particulièrement sur le besoin de réformer la fiscalité en matière d'environnement.

Pour de plus amples renseignements, prière de s'adresser à :

Barbara Czech
Directrice des Communications
CCME
Téléphone : (204) 948-2090

Gove
Publ

DOCUMENT: 830-536/006

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Gender Issues in Social Security Reform

Newfoundland



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

Gender Issues In

Social Security Reform

Presented to

the Honourable Lloyd Axworthy

by

Atlantic Ministers Responsible for the Status of Women:

Honourable Eleanor Norrie, Nova Scotia

Honourable Marcelle Mersereau, New Brunswick

Honourable Jeannie Lea, Prince Edward Island

Honourable Kay Young, Newfoundland

February 9, 1995

The Green Paper, and the accompanying supplementary papers, outline many options for social security reform. Some of these proposals will be positive for Atlantic Canadians while others may place an unfair burden or hardship on our region. The purpose of this paper, however, is not to detail all the impacts of the proposals, but to address them from a gender perspective. There is no discussion of gender in the Green Paper, either in the context of proposals and options, or in the resultant impacts of the proposals and options.

There are two other concerns of importance to the Atlantic region. One of the objectives of the reform, as outlined in the Green Paper, is affordability. This objective, while listed as number three, would probably be more accurately reflected as the primary objective as it is understood that there will be cost reductions in the new social security system. This will have a major impact on revenues coming into the Atlantic region. With our high unemployment and the recent fishery crisis, our provinces rely heavily on social security programs. Any cuts to the programs may result in reduced spending by consumers. The trickle down effect of this reduction of revenues into our region may serve to aggravate rather than alleviate the problems in our economies.

A second concern is the effect of some of the proposals given the geography of our region. Atlantic Canada has a largely rural population, with many people living in small, coastal towns. The proposals as outlined in the Green Paper do not adequately address the rural population of our provinces, but seem to focus on urban populations with urban solutions. As the issue of gender is overlaid on the proposals and impacts, the issue of rural populations also arises.

This paper discusses the differential impact of the proposals on men and women. The paper takes each of the broad areas of working, learning, and security and deals separately with proposals under each heading.

Section I: Working

Employment Development Services

Employment development services is the term used in the Green Paper to describe " a wide range of measures designed to help people having difficulty finding and keeping a job". Some of the tools outlined include individual needs assessment and career counselling, and accurate labour market information. Our concern is that these programs may be fraught with some of the same problems women experienced with the delivery of the federal NCARP and TAGS programs. Women who utilized or attempted to utilize these programs have reported that the counselling they received was minimal and sometimes inappropriate. They report being pushed into narrow training options with no view to accommodating future labour market needs. The emphasis in this section is on individual counselling, but it has been the experience of those working with women in career exploration programs, that group settings are very successful. The discussion centres on job specific training which, while of primary importance, tends to overshadow personal development training programs with a proven track record for women. Job bridging, assertiveness training, and programs for improving self-esteem have helped women

enter the labour market and increased their participation in the labour force. Basic skills training needs to be delivered in a structure that is accessible to women.

The planning, design, and implementation of Employment Development Services should specifically address gender issues. For example, staffing and staff development should ensure gender sensitivity and awareness of women's labour market issues, including the need to prepare women for the full range of occupations rather than the traditional female job ghettoes. Delivery models could include group as well as individual counselling for career exploration, accreditation of prior learning, job bridging and personal development of particular utility to women in the world of work. These services need to be responsive to both urban and rural women.

The institutional training proposed describes an expanded format including distance learning. The key for women is that training options be flexible in terms of location, time frame and funding. Women, because of family commitments, do not have the same flexibility as men when deciding on training options.

Workplace training is also discussed. A concern regarding this training is that, traditionally, women have had difficulty being included. Positions for training have, for the most part, gone to males who are seen to have more investment in the workplace. If this training is publicly funded, either through direct contributions or through tax expenditures, equity should be made a condition of funding.

The section on managing by results deals with the assessment and refining of employment development services. This is, in fact, an excellent means to ensure that the services are equitable. The key would be to build in effectiveness for both genders as an outcome variable

when assessing results. When assessing the results of the programs put in place under employment development services, one of the measurement variables to determine the success of the program should be gender. This variable could be measured by program take-up, dollars spent, program completion, and successful job placement.

The proposed focus on communities is important for the Atlantic region because the issue of our rural populations could be addressed through this flexibility. It should also provide a means for women to have input into program design. Giving communities ownership of solutions to their problems gives them an investment in the solution, enhancing success. In the same way, giving women in the communities co-ownership of the solutions enhances success. Community economic development is an important tool in the Atlantic region, given the rural nature of our provinces and the cohesive community structure already in place. It is important, however, that a broad based model is used, with work and decisions taking place collectively. The advantage of this methodology is that it often involves a more holistic approach in terms of community solutions and strategies. This approach would seem to suit Atlantic Canada very well, because of our strong sense of community. It is also important that community economic development is defined as much more than economic in approach, and include aims that are social, cultural and environmental. Women's perspectives often include an analysis of the impact strategies might have on family and community life and their participation can bring these important issues to the table. The mechanism put in place in communities to develop solutions and to provide accountability should include a component to ensure that women are part of the decision-making process.

From Unemployment to Employment Insurance

The Green Paper outlines two approaches to reform of the Unemployment Insurance (U.I.) system. Both the development of a new system and a refinement of the current system have major implications for Atlantic Canada. A separate paper is being developed by an Atlantic working group to address the issue in detail so the concerns here will deal only with gender issues as they relate to U.I. There are a number of issues for women under U.I. reform. Women have long been relegated to short-term, low-paying jobs, making reduced benefits and increased entry requirements more difficult on them. Since it is the claimant with low pay and fewer weeks who will bear the brunt of this type of change, women will be more affected by any benefit reduction changes. In addition, there are gender specific reasons women leave employment such as workplace harassment, and difficulty balancing work and family.

Another issue for women is the proposed income testing, as discussed under adjustment benefits. One option for the proposed income testing is that it be based on family income. Awarding benefits on family income undermines women's financial autonomy, and erodes the individual link established in U.I. which was welcomed by women. Increased financial dependence, the result of a family based model, exposes women to increased risk of violence, or at least makes them less able to flee. It is contrary to the movement of social policy in the direction of financial autonomy for women, and is a step backwards for women's equality.

Although income-testing in areas such as social assistance and student aid is done on a family basis, the situation is fundamentally different in the case of U.I., because people contribute to

the fund on an individual and not a family basis. Maintaining individual income testing for U.I. is not counter to other programs, given the source of funding. Women would benefit more from an individually based model of needs or income testing for unemployment insurance, not household or family models.

A proposal which has the potential for a positive impact on women is the inclusion of non-standard work for insurance coverage. Under consideration is the inclusion of part-time and temporary work where women are often found. The inclusion of non-standard work would give many more women access to insurance coverage.

Financing U.I. and Employment Development Services

While leaving a detailed discussion on financing U.I. and employment development services to those working more closely on the issue, there is a common concern that linking employment development services to U.I. might limit other women's access to basic skills, training, job bridging programs, and other mechanisms which might help women with the transition from dependence to independence. Access to employment development services should be open to those not eligible for U.I.

The other issue of note under this section is the proposal which would require employers to pay premiums on their total payroll. This might prove beneficial to women by eliminating the incentive to create part-time jobs to eliminate the pay-out of benefits.

Needs of Working Parents

It is important that the number and levels of child care services improve. The links between child care and child development are evident and early intervention has the added benefit of cost-effectiveness. It should also be emphasized that child care services are important for workers, so that they may avail themselves of employment opportunities. Women have been hampered in their pursuit of employment by lack of affordable, quality child care. Adequate subsidies are also necessary. The provinces in Atlantic Canada do not have sufficient resources to adequately meet current demands for child care. Proposals to increase levels without accompanying increases in fiscal resources, are just not feasible. Since difficulty in finding or affording child care remains an important barrier to employment for women, particularly those in low to middle income brackets, any reform should include improvements in current child care provision.

The Green Paper acknowledges the needs of working parents and that this section was included to spark discussion. Few details have been made available, however. There is a fair body of work available which has been produced by Status of Women and Labour Officials on this subject. Reference to these resources when developing programs would be useful.

Section 2: Learning

Women are just starting to take full advantage of access to education and training. Programs must maintain broad access to post-secondary training with a view to future labour markets. In this regard many of the issues discussed under employment development services are relevant, in addition to a number of other issues.

In terms of fair access to education, a number of the proposals cause concern for women. There is some discussion with regard to increasing costs to individuals. Shifting the burden to individuals through tuition increases and increased programs costs will be harder on women than men. Education is already out of reach for many individuals, mostly women, because of high costs. To further increase these costs by putting the burden of education costs on individuals would make this worse. As well, there has been some concern expressed that if costs increase substantially parents will have to pick and choose which children they will send to post-secondary institutions. If this scenario is realized, women will no doubt be the losers. Women take longer to graduate due to other constraints while programs tend to be moving to shorter periods of support. This may be further exacerbated with rising costs.

There is also a proposal which looks at student loans and repayment rates. The proposal is to base the repayment on the amount of income a graduate makes upon leaving school. This proposal appears to be to women's advantage in the short-term as they are often paid less than men upon leaving school. This proposal would mean that they could make lower payments on their loans. In the long-term, however, this would be to women's, and, in fact, to all low-income earners' disadvantage. With payments drawn out over longer periods, these people would end up paying more interest on their loans. What would serve as an advantage in the

short-term, would be to their detriment in the long-term. A possible solution to this would be to fix interest amount before amortization so that whatever the length of the repayment schedule, all would repay the same amount. Alternatively, income-based rebate of student debt might be a suitable solution.

This section also has some discussion of the use of RRSP's for education purposes. RRSP's are, in fact, mostly limited to middle and upper income earners. This solution will not help low income and lower middle income earners in educating themselves or their children. This solution may also serve to bring pressure on those it intends to serve in the short-term. If parents spend their retirement savings on educating their children or themselves, they may have difficulty supporting themselves in their retirement. Lack of money for living expenses and the uncertainty of relying on an overburdened pension system may necessitate a booming older population's dependency on their middle aged children, thus creating an even more burdened "sandwich generation".

There are also a number of proposals in this section regarding school to work transition, making learning portable, new technology and international educational opportunities. These are important concepts but presently appear to be targeted to youth. These programs would also serve women and we would like the programs to be expanded to all learners, within a culture of life-long learning. Portability of training is of particular interest to women. Women's experience has often been dismissed as it is outside the sphere of paid work. Training should be portable and experience, outside the paid labour market, including voluntary and unpaid work, should be documented for consideration of qualifications for training and work. As well,

reforms should recognize the need for learning as a life-long process, with programs available to Canadians at all stages of their careers.

Section 3: Security

Again the detailed discussion of the proposals under this section will be left to our colleagues who are working on this area. There are, however, a number of points specific to gender which bear discussion.

The Social Assistance case loads in all provinces overwhelmingly consist of women and their children. Whatever reform initiatives are undertaken should not result in a worsening situation for these people.

Child support is discussed in this section and is a key issue for women. While it will not serve to bring all families out of poverty, there are many who will benefit from a better program. The federal government has been discussing the implementation of guidelines for calculating child support and implementation of a national tracking system through the tax system. Action has begun on these items but implementation should begin immediately. Tax treatment of child support is also being explored at this time by the federal government. Fair tax treatment is a high priority for women and the work on this issue should be concluded as quickly as possible.

This section also alludes to a Guaranteed Annual Income, but then dismissed it as unaffordable. Given the unique problems we face in Atlantic Canada and the work which has

already taken place on an Income Security Program in Newfoundland further exploration of our own solution to social security reform is in order. While it will not meet the federal goal of reducing expenses, Atlantic Canada, and in particular the women of this region, cannot afford a reduction in services and benefits. The Atlantic Provinces support the implementation of an Income Supplementation Program pilot project in the province of Newfoundland and Labrador, subject to this entailing no financial loss to other Atlantic Provinces.

Conclusion

The discussion paper on Social Security Reform does not adequately address the differential impacts of reform on men and women. A gender analysis is critical for a fair and just social security system. Gender analysis should take into account women's current status in our society, their different starting point, and more importantly, should be results based, ensuring that women truly receive equal access to and benefit from proposed reforms.

Publicat

DOCUMENT: 830-536/006

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

La réforme de la sécurité sociale et les questions spécifiques aux sexes

Terre-Neuve

LIBRARY
SEP 15 1995
University of Toronto

OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

La réforme de la sécurité sociale

et les questions spécifiques aux sexes

Document présenté à l'honorable Lloyd Axworthy

par les

ministres responsables de la condition féminine dans la région de l'Atlantique :

l'honorable Eleanor Norrie de la Nouvelle-Écosse

l'honorable Marcelle Mersereau du Nouveau-Brunswick

l'honorable Jeannie Lea de l'Île-du-Prince-Édouard

l'honorable Kay Young de Terre-Neuve

Le 9 février 1995

rurale de nos provinces et semblent plutôt offrir des solutions conçues en fonction des besoins des populations urbaines. Lorsqu'on aborde les propositions et leurs incidences dans l'optique des questions spécifiques aux sexes, on met également en relief les problèmes propres aux populations rurales.

Le présent document traite des différentes incidences qu'auront les propositions selon qu'elles touchent des hommes ou des femmes. Le document considère les propositions sous les rubriques générales du travail, de l'apprentissage et de la sécurité prises séparément.

Section I : Le travail

Les services de développement de l'emploi

Dans le Livre vert, les services de développement de l'emploi servent à désigner un vaste éventail de mesures destinées à venir en aide aux personnes qui ont des difficultés à trouver et à garder un emploi. On mentionne notamment les instruments suivants : l'évaluation des besoins de l'individu et l'orientation professionnelle ainsi que la transmission de renseignements exacts sur le marché du travail. Nous craignons toutefois que ces programmes ne perpétuent certains problèmes analogues à ceux qu'ont rencontrés les femmes dans le contexte de la prestation des programmes fédéraux relatifs à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (SPFA) et à l'adaptation et au redressement de la pêche à la morue du Nord (PARPMN). Les femmes qui ont eu recours à ces programmes ou qui ont déployé des efforts en ce sens ont signalé qu'elles n'ont reçu que peu de conseils et que ces derniers

étaient parfois inopportuns. Elles déclarent qu'on ne leur a offert que des possibilités de formation restreintes sans tenir compte des besoins futurs du marché du travail. La présente partie met l'accent sur l'orientation personnalisée, mais de l'avis des personnes qui ont travaillé avec des femmes dans le cadre de programmes de prospection de carrières, la formule de groupe remporte un vif succès. La discussion porte essentiellement sur la formation spécifique à l'emploi. Cette dernière a une importance primordiale, mais elle a tendance à reléguer au second plan les programmes de perfectionnement personnel qui ont fait leurs preuves dans le cas des femmes. La préparation à l'emploi, l'acquisition de la confiance en soi et l'amélioration de l'amour-propre ont aidé les femmes à se trouver du travail et ont élargi leur participation au marché du travail. Il faut donner la formation de base dans un cadre accessible aux femmes.

La planification, la conception et la mise en place des services de développement de l'emploi doivent tenir dûment compte des différences entre les sexes. Par exemple, il importe d'adopter cette attitude à l'égard de la dotation et du perfectionnement du personnel. Ces deux volets doivent donc traduire une sensibilité aux problèmes que rencontrent les femmes sur le marché du travail, notamment en ce qui a trait au besoin de préparer les femmes pour tous les métiers, plutôt que des les confiner aux emplois traditionnellement occupés par les femmes. Les formules de prestation pourraient comporter à la fois des services d'orientation pour les groupes et pour les individus aux fins de l'exploration des carrières, de la reconnaissance de l'apprentissage antérieur, de la préparation à l'emploi et du développement personnel, dans la mesure où ces éléments sont particulièrement importants pour les femmes

au travail. Les services en question doivent répondre aux besoins des femmes en milieu urbain et rural.

La formation en établissement proposée serait élargie à l'apprentissage à distance. Il est capital pour les femmes que les choix en matière de formation offrent la souplesse voulue quant à l'endroit, au calendrier et au financement. À cause de contraintes familiales, les femmes ne peuvent faire preuve d'autant de souplesse que les hommes à l'égard des possibilités de formation.

Il est également question de la formation en milieu de travail. L'inquiétude exprimée à ce sujet porte sur le fait que, traditionnellement, les femmes ont éprouvé des difficultés à l'obtenir. Les places en formation sont largement réservées aux hommes parce que ces derniers sont considérés plus étroitement liés au milieu de travail. Néanmoins, si ce type de formation doit être subventionné à même les deniers publics, sous forme de contributions directes ou de dépenses fiscales, il faudrait que l'équité devienne une condition indispensable.

La partie sur la gestion par les résultats traite de l'évaluation et de la redéfinition des services de développement de l'emploi. En réalité, on a là un excellent moyen de faire en sorte que les services soient équitables. La marche à suivre consisterait à faire de l'amélioration de l'efficacité pour les deux sexes une variable qui entrerait en ligne de compte au moment de l'évaluation des résultats. Ainsi, aux fins de cette évaluation, la réponse aux besoins des deux sexes serait l'une des variables à mesurer pour déterminer le succès du programme mis en place dans le cadre des services de développement de l'emploi. La variable en question pourrait être évaluée en fonction de la participation au programme,

des ressources financières versées, du nombre de personnes qui ont complété le programme et de la réussite à décrocher un emploi.

L'accent que l'on propose de mettre sur les collectivités est fondamental pour la région de l'Atlantique parce que la souplesse qui en découle est susceptible de permettre de satisfaire les besoins de notre population rurale. L'on doit en outre prévoir un moyen par le truchement duquel les femmes participeraient à l'élaboration du programme. Lorsqu'on laisse les collectivités trouver elles-mêmes la solution à leurs problèmes, elles sont davantage intéressées et les possibilités de succès augmentent. De la même manière, les chances de succès seront accrues si les solutions reposent sur une coopération avec les femmes des diverses collectivités. Le développement économique communautaire est un outil capital pour la région de l'Atlantique en raison de l'importance du secteur rural dans nos provinces et de la cohésion qui caractérise la structure communautaire déjà en place. Il est toutefois fondamental d'employer un modèle faisant appel à une large participation et de veiller à ce que tant le travail que les décisions soient le fruit d'une démarche collective. Cette méthode a souvent l'avantage de produire des solutions et des stratégies qui reflètent une vue d'ensemble de la collectivité. Elle semblerait convenir parfaitement au Canada Atlantique en raison de l'importance qui revêtent les liens communautaires. Il est également impératif que le développement économique communautaire soit défini dans une perspective qui déborde largement le volet économique et qu'il comporte des objectifs sociaux, culturels et environnementaux. L'opinion des femmes est souvent fondée sur une analyse des incidences que les stratégies sont susceptibles d'avoir sur la vie familiale et communautaire. Or, la

participation des femmes contribuerait à mettre en relief ces préoccupations capitales. Le mécanisme mis en place au sein des collectivités pour arriver à des solutions et attribuer les responsabilités doit être assorti de mesures destinées à faire en sorte que les femmes participent à la prise de décisions.

De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi

Le Livre vert propose deux formules pour la réforme du régime d'assurance-chômage. Tant l'établissement d'un nouveau régime que l'amélioration de celui qui existe déjà auraient des conséquences majeures pour le Canada Atlantique. Un groupe de travail de l'Atlantique rédige à l'heure actuelle un document distinct qui traitera en détail de cette question. Par conséquent, nous nous limiterons ici aux préoccupations relatives à l'assurance-chômage qui intéressent les femmes. Un certain nombre d'aspects de la réforme de l'assurance-chômage concernent les femmes. Pendant longtemps, ces dernières ont été reléguées aux emplois peu payants et de courte durée. C'est pourquoi la réduction des prestations et le resserrement des critères d'admissibilité les ont davantage touchées. En effet, puisque ce sont les requérants qui ont des salaires modestes et qui comptent peu de semaines de travail qui subiront les pires conséquences de tels changements, les femmes seront davantage affectées par la réduction des prestations. De plus, certaines causes propres à leur sexe poussent les femmes à quitter leur emploi, ce sont notamment le harcèlement en milieu de travail et la difficulté d'établir un équilibre entre le travail et la famille.

Une autre crainte des femmes se rapporte au projet d'évaluation du revenu tel qu'il en a été question aux fins des prestations d'adaptation. L'une des possibilités envisagées

consisterait à faire reposer l'évaluation sur le revenu familial. Or, le fait de lier les prestations au revenu familial, restreindrait l'autonomie financière des femmes et constituerait un accroc au principe dont les femmes se réjouissent et selon lequel l'assurance-chômage est axée sur l'individu. Un modèle conçu en fonction du revenu familial accentuerait la dépendance financière des femmes et les exposerait davantage aux risques de violence ou, à tout le moins, réduirait leur capacité de se libérer. Tout geste en ce sens irait à l'encontre de l'évolution des politiques sociales vers l'élargissement de l'autonomie financière des femmes et représenterait un recul pour les femmes.

Il est vrai que l'assistance sociale et l'aide aux étudiants sont déterminées d'après une évaluation du revenu familial, mais la situation est fondamentalement différente dans le cas de l'assurance-chômage parce que les cotisations au fonds sont calculées sur une base individuelle et non pas familiale. Eu égard aux modalités de financement de l'assurance-chômage, le maintien de l'évaluation du revenu personnel pour l'assurance-chômage ne constituerait pas une anomalie par rapport aux autres programmes. Dans le contexte de l'assurance-chômage, les femmes retireraient plus d'avantages d'une formule d'évaluation fondée sur les besoins ou le revenu personnels plutôt que sur le revenu du ménage ou de la famille.

La proposition visant à rendre admissibles à l'assurance-chômage les formules d'emplois qui sortent de l'ordinaire est susceptible d'avoir des répercussions intéressantes pour les femmes. On songe entre autres au travail à temps partiel et au travail temporaire qui sont des catégories dans lesquelles on retrouve de nombreuses femmes. L'acceptation de

telles formules de travail étendrait l'assurance-chômage à un nombre beaucoup plus considérable de femmes.

Le financement de l'assurance-chômage et des services de développement de l'emploi

Nous laissons l'examen détaillé du financement de l'assurance-chômage et des services de développement de l'emploi aux personnes qui s'occupent plus spécifiquement de cet aspect. Nous avons néanmoins une crainte commune qu'en rattachant les services de développement de l'emploi à l'assurance-chômage, on ne limite sur d'autres plans l'accès de certaines femmes aux compétences de base, à la formation, aux programmes de préparation à l'emploi et à d'autres mécanismes susceptibles d'aider les femmes pendant la transition de la dépendance à l'autonomie. Les personnes qui ne sont pas admissibles à l'assurance-chômage doivent pouvoir obtenir des services de développement de l'emploi.

L'autre point qui mérite d'être soulevé dans cette partie a trait à la proposition visant à obliger les employeurs à verser une cotisation d'après leur liste de paye totale. Cette formule serait bénéfique pour les femmes parce qu'elle éliminerait l'incitation à créer des emplois à temps partiel pour éviter d'avoir à payer des avantages sociaux.

Les besoins des parents qui travaillent

Il est important d'améliorer les services de garderie tant en termes de quantité que de qualité. Il existe un lien évident entre les services de garde d'enfants et l'épanouissement de ces derniers et les interventions précoces ont l'avantage additionnel d'être rentables. Il faut souligner que les services de garderie sont capitaux pour permettre aux travailleurs et aux travailleuses de saisir les possibilités d'emploi. Or, l'absence de garderies abordables et de

qualité a constitué, pour les femmes, un obstacle à l'emploi. Des subventions convenables sont nécessaires. Les provinces du Canada Atlantique n'ont pas suffisamment de ressources pour répondre adéquatement à la demande actuelle de places en garderie. Les propositions en vue d'accroître les services de garderie sans y consacrer les ressources financières requises sont tout simplement irréalistes. La difficulté à trouver ou à se payer des services de garderie étant toujours une entrave majeure à la présence des femmes sur le marché du travail, surtout pour celles qui ont des revenus modestes ou moyens, toute réforme quelle qu'elle soit devra comporter des améliorations aux dispositions actuelles en matière de garderies.

Le Livre vert fait état des besoins des parents qui travaillent et le but de la présente partie était de stimuler la discussion. Toutefois, on ne dispose que de peu de détails même si les fonctionnaires de la condition féminine et du travail ont produit une documentation abondante sur le sujet. Au moment de l'élaboration des programmes, il serait utile de consulter ces ouvrages.

Section 2 : L'apprentissage

Les femmes commencent à peine à tirer pleinement avantage de l'accès à l'éducation et à la formation. Il est fondamental que les programmes favorisent un large accès à la formation postsecondaire orientée vers le marché du travail de l'avenir. Dans cette optique, bon nombre de précisions apportées sous la rubrique des services de développement de l'emploi sont pertinentes et d'autres observations s'y ajouteront.

Un certain nombre de propositions suscitent des inquiétudes au sujet de la mesure

dans laquelle un accès équitable sera donné aux femmes dans le domaine de l'éducation. Il est question de hausser les frais pour les individus. Or, le transfert du fardeau financier aux individus par le truchement d'une augmentation des frais d'inscription et de programme toucherait plus durement les femmes que les hommes. À cause de son coût élevé, l'éducation est déjà hors de portée pour de nombreuses personnes, surtout des femmes. Le problème serait exacerbé si l'on augmentait encore les frais réclamés aux individus au titre de l'éducation. Par ailleurs, on craint que si les frais devaient augmenter considérablement, les parents n'aient à choisir quels enfants ils inscriraient à des établissements d'études postsecondaires. Si ce scénario devait se réaliser, les femmes seraient sûrement perdantes. En raison de contraintes extérieures, les femmes prennent plus de temps à obtenir un diplôme alors que les programmes tendent à privilégier un raccourcissement des périodes durant lesquelles l'aide est accordée. La hausse des frais risque d'accélérer le mouvement en ce sens.

Une proposition porte par ailleurs sur les prêts aux étudiants et le rythme auquel s'effectue le remboursement. La proposition consiste à relier le remboursement à l'importance du revenu qu'obtient le diplômé lorsqu'il quitte l'école. Elle semble à première vue favoriser les femmes à court terme parce que ces dernières gagnent habituellement moins que les hommes lorsqu'elles ont terminé leurs études. Ainsi, les versements pour rembourser les prêts seraient inférieurs pour les femmes. Cependant, à plus long terme, cette solution serait désavantageuse pour les femmes et, en fait, pour tous les gagne-petit. En effet, les versements étant étalés sur de plus longues périodes, en fin de compte ce groupe paierait plus

d'intérêt sur ses prêts. L'avantage à court terme se transforme ainsi en un désavantage à long terme. L'une des façons de contourner ce problème consisterait à fixer le montant des intérêts avant l'amortissement, de sorte quelle que soit la période sur laquelle le remboursement est étalé, la somme totale à rembourser soit la même. Une solution de rechange acceptable serait d'accorder à l'étudiant(e) une réduction de sa dette en fonction de son revenu.

Cette partie traite également de l'utilisation des RÉER aux fins des études. En réalité, ce sont presque exclusivement les gens à salaire moyen ou élevé qui ont des RÉER. Cette formule n'est donc d'aucune utilité aux personnes à salaire modeste ou moyen faible pour leurs propres études ou celles de leurs enfants. De plus, cette proposition risque de causer des problèmes à ceux qu'elle est destinée à servir à court terme. En effet, si les parents dépensent leur épargne-retraite pour s'instruire ou faire instruire leurs enfants, il est possible qu'ils aient des difficultés à subvenir à leurs propres besoins au moment de la retraite. De plus, si ces personnes devaient ne pas avoir suffisamment de ressources pour subsister et ne pouvoir compter sur un régime de pension débordé, on risquerait d'assister à une explosion du nombre de personnes âgées qui dépendraient de leurs enfants d'âge moyen. Une telle situation surchargerait encore plus la génération intermédiaire.

La présente section expose un certain nombre de propositions relatives à la transition de l'école au travail, au transfert de l'apprentissage, aux nouvelles technologies, et aux perspectives dans le domaine de l'éducation à l'échelle internationale. Tous ces volets sont intéressants, mais ils semblent pour l'instant dirigés vers les jeunes. Or, les programmes en

question sont également destinés aux femmes et nous aimerions qu'ils soient étendus à tous les apprenants dans une optique d'éducation permanente. La transférabilité de la formation est tout particulièrement intéressante pour les femmes. En effet, l'expérience acquise par les femmes est souvent écartée parce que'elle a été acquise hors du contexte des emplois rémunérés. La formation doit donc devenir transférable et le type d'expérience mentionné ci-dessus, notamment sous forme de bénévolat et de travail non rémunéré, doit donner lieu à la production de documents à prendre en considération pour déterminer l'admissibilité à la formation et au travail. Par ailleurs, les réformes doivent reposer sur le principe que l'apprentissage est un processus permanent de sorte que les Canadiens et les Canadiennes aient accès à des programmes à toutes les étapes de leur carrière.

Section 3 : La sécurité

Une fois de plus, nous laisserons à nos collègues qui s'intéressent à cet aspect le soin d'examiner en détail les propositions que referme la présente section. Toutefois, un certain nombre de questions touchant spécifiquement les femmes méritent d'être étudiées.

Dans toutes les provinces, les assistés sociaux sont très largement des femmes et leurs enfants. Peu importe les réformes que l'on entreprendra, il faut éviter qu'elles n'aggravent la situation de ces gens.

La présente partie traitera du soutien aux enfants qui est une question fondamentale pour les femmes. Il va de soi que l'amélioration du programme ne mettrait pas toutes les

familles à l'abri de la pauvreté, mais un grand nombre de personnes en profiteraient. Le gouvernement fédéral songe à émettre des lignes directrices pour le calcul du soutien aux enfants et à établir un système national de repérage par le truchement du régime de l'impôt. Des mesures en ce sens ont déjà été prises, mais la mise en oeuvre devrait se faire immédiatement. Le gouvernement se penche en ce moment sur les dispositions fiscales relatives au soutien aux enfants. La recherche d'un traitement équitable constitue un aspect hautement prioritaire pour les femmes et il importe que les travaux dans ce domaine aboutissent le plus rapidement possible.

La présente partie a en outre abordé la question du revenu annuel garanti qu'elle a toutefois écartée parce qu'un tel régime serait trop coûteux. Eu égard aux problèmes particuliers au Canada Atlantique et aux travaux dont le programme de sécurité du revenu à déjà fait l'objet à Terre-Neuve, il serait dans l'ordre des choses que nous examinions plus longuement des formules de réforme de la sécurité sociale propres à notre région. Même si c'est aller à l'encontre des objectifs fédéraux visant à diminuer les dépenses, on ne peut permettre que le Canada Atlantique, et plus précisément les femmes qui y vivent, subissent une réduction de services et de prestations. Les provinces de l'Atlantique sont en faveur du lancement du projet-pilote de supplément du revenu à Terre-Neuve et Labrador pourvu que'il n'en découle aucune perte financière pour les autres provinces de la région.

Conclusion

Le document de travail sur la réforme de la sécurité sociale n'étudie pas convenablement les différentes incidences qu'aura la réforme selon qu'elle touchera des hommes ou des femmes. Or, pour se doter d'un régime de sécurité sociale juste et équitable, il est capital d'effectuer une analyse en fonction des besoins de chaque sexe. Cette analyse devra tenir compte de la situation actuelle des femmes dans notre société, des différences pour ce qui du stade auquel elles se trouvent et, surtout, des résultats recherchés, pour faire en sorte que les réformes proposées procurent véritablement un accès et des avantages égaux aux femmes.

Govern
Publica

DOCUMENT: 830-536/007

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

"Mary MacDonald's Story"

Newfoundland



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

"Mary MacDonald's Story"

From:

Women of the Fishery

By: Educational Planning and Design Associates

MARY MACDONALD "I fished all my life ever since I have been 15 years old. It's the only thing that I know anything about. I was brought up in a fishing boat. It was my livelihood and put food on the table." This is how Mary, a 54-year-old fisherperson, describes her life on the Labrador Straits.

She'd seen the downturn in the fishery earlier than a lot of people. By 1983, Mary was already finding it hard to make a living from her small boat. There was ice that year, slobby water, and no salmon buyer. The fishing grounds were full of "draggers that were into the rocks - they even took the bakeapple stalks." She was forced to move ashore to find work. She went into the plant and stayed there until the closure.

"Fisheries and Oceans (DFO) were quick to come after my licence." In 1984, they downgraded Mary's salmon licence to 100 fathoms. They also took her full-time fishing licence. One year later, they took her salmon licence. Mary says, "None of the men that fished broadside of me got that kind of treatment from the Department. They bought the men's licences. Look at what they do to women."

The 1992 fishery closure brought great changes to Mary's life. The absence of work meant that, "from day to day you don't know where you're going, where you're heading to. You go around in circles." There have been many added frustrations. Mary had to put an appeal through to get the compensation package, and this took six months. She says that such uncertainty is hard to cope with, especially as a single woman with elderly parents who have only her to depend on. Another uncertainty is not knowing how long The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) funding will last, or if there will be a fishery or other jobs in the future.

Mary describes people in her community as "torn apart" by a situation where one person might be eligible for the package, and another might not. This situation, she says, has caused envy, jealousy and lack of support.

But she sees hope in the possibility that women in the fishery might stick together, support each other and work for a better future. She thinks women should meet regularly to share their feelings, and communities must make plans for their own futures. She feels that community leaders, the town council, counsellors and outreach workers, the MHA and a TAGS representative should get together to talk about people's experiences with the fishery closure. Otherwise, she says, the frustration will build until it leads to medical problems.

Like many people, Mary has gone back to school. But while she sees education as providing options for younger people, she wonders what it will do for her at this time in her life. She wants to work, and she doesn't see the benefit of getting Grade 12 if it doesn't help her get back to work. Since she isn't learning a trade, she can't see how education will help her get work outside the fishery. "What I want is those people to come in and sit down and discuss what kind of a job am I going to go at for the rest of my life till I'm 65. This is what I want. I want work. I don't want government handouts. That's the bottom line for me - is a job."

Mary believes that many people in her community feel the same way. "We always worked for a living in the fishery. We always worked hard, and all the little communities in Newfoundland and Labrador did the same." For such communities, Mary says, "I don't think anyone wants to be living on the package. Work is our main concern."

She thinks that this desire to get back to work is a good reason to have community meetings, where those with a part to play in the future of fishery workers can get involved. "That's why we should get everyone involved and get something worthwhile. Not a make-work package. A make-work package don't mean very much to us. We want something so that we got a future."

Governm
Publicati

DOCUMENT: 830-536/007

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

"L'histoire de Mary MacDonald"

Terre-Neuve



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 19[illegible]

«L'histoire de Mary MacDonald»

tirée de :

Les femmes et la pêche

par : Educational Planning and Design Associates

MARY MACDONALD : «Je pêche depuis l'âge de quinze ans. La pêche, c'est la seule chose que je connaisse. J'ai été élevée à bord d'un bateau de pêche. La pêche était mon gagne-pain.» C'est en ces mots que Mary, une pêcheuse de 54 ans, décrit sa vie sur les détroits du Labrador.

Elle a subi les effets du ralentissement dans le secteur de la pêche avant beaucoup d'autres gens. Déjà en 1983, Mary éprouvait des difficultés à gagner sa vie avec son petit bateau. Cette année-là, il y avait de la glace, les eaux étaient boueuses et personne ne voulait acheter le saumon. Les secteurs de pêche, dit-elle, étaient envahis par «des dragueurs qui grattaient le fond et ramassaient tout». Elle a donc été obligée de chercher du travail sur la terre ferme et a décroché un emploi dans une usine jusqu'à ce que cette dernière ferme.

«Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) était pressé de mettre la main sur mon permis» ajoute-t-elle. En 1984, il a limité le permis de pêche au saumon de Mary à une profondeur de 100 brasses et s'est emparé de son permis de pêche à plein temps. Une année plus tard, le MPO confisquait son permis pour pêcher le saumon. Mary a affirmé : «Aucun des hommes qui pêchaient à côté de moi n'a été traité de cette manière par le MPO. Il a acheté les permis des hommes, mais regardez ce qu'il fait aux femmes.»

À la suite de la fermeture de la pêcherie en 1992, la vie de Mary a été grandement transformée. L'absence de travail a comme conséquence «qu'on se demande ce que chaque jour nous réservera et quel avenir nous attend. On tourne en rond». De nombreuses autres frustrations se sont ajoutées. Il a fallu que Mary interjette appel pour obtenir l'indemnité et le processus a pris six mois. Elle déclare qu'il est difficile de vivre dans tant d'incertitude, d'autant plus qu'elle est célibataire et que ses vieux parents ne peuvent compter que sur elle. Elle ignore également pendant combien de temps la stratégie pour les poissons de fond lui versera une aide financière et s'il y aura encore de la pêche ou des emplois.

Mary déclare que sa collectivité vit des situations déchirantes. En effet, certaines personnes ont droit à l'indemnité et d'autres non. Cet état de choses, dit-elle, suscite de l'envie, de la jalousie et de l'égoisme.

Elle voit toutefois poindre l'espoir dans la possibilité que les pêcheuses se serrent les coudes et cherchent ensemble un meilleur avenir. Elle croit que les femmes doivent se réunir régulièrement pour échanger des idées et que les collectivités doivent planifier elles-mêmes leur avenir. Elle estime que les dirigeants communautaires, le conseil municipal, les conseillers et les travailleurs sociaux, le MHA et un représentant de la stratégie pour les poissons de fond doivent se rencontrer pour discuter des expériences vécues par le gens dans le contexte de la fermeture de la pêcherie. Autrement, dit-elle, la frustration s'accumulera et causera des problèmes médicaux.

À l'instar de nombreuses autres personnes, Mary est retournée aux études. Toutefois, même si elle est d'avis que l'éducation offrira des choix aux jeunes, elle se demande dans quelle mesure l'éducation peut lui être utile à ce stade-ci de sa vie. Elle veut travailler et ne voit pas l'avantage d'obtenir un diplôme de douzième année si ce dernier ne lui permet toujours pas de trouver un emploi. Or, puisqu'elle n'apprend aucun métier, elle ne peut comprendre comment les études pourraient lui aider à décrocher un emploi hors du secteur de la pêche. «Ce que je voudrais, dit-elle, c'est que ces gens viennent discuter avec moi du type d'emploi que je dois viser à occuper jusqu'à ce que j'atteigne 65 ans. C'est vraiment ce que je veux : travailler. Je ne souhaite pas vivre de l'aide gouvernementale. Je ne me contenterai de rien de moins qu'un emploi.»

Mary est convaincue que beaucoup de ses concitoyens éprouvent les mêmes

sentiments. «Nous avons toujours vécu de la pêche, dit-elle. Il fallait travailler dur et toutes les petites localités de Terre-Neuve et du Labrador le faisaient.» Elle dit croire que «personne dans ces localités ne désire vivre des indemnités. Notre principal objectifs c'est d'obtenir du travail.»

Elle estime que cette volonté de retourner sur le marché du travail constitue une bonne raison d'organiser des réunions communautaires auxquelles pourraient participer tous ceux qui décideront de l'avenir des pêcheurs. «C'est pourquoi, précise-t-elle, il faut réunir tous les intervenants et trouver des solutions valables. Évitons toutefois de créer artificiellement des emplois qui n'auraient aucune utilité pour nous. Nous voulons des fondements sûrs pour notre avenir.»

DOCUMENT: 830-536/009

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Regina Declaration on the Rights of Women Subjected to Violence

Federal

OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

We the Ministers Responsible for the Status of Women want to ensure that the criminal justice system provides for the well being and equal protection for all women subjected to violence.

CONSIDERING that women primarily experience the criminal justice system as victims.

ACKNOWLEDGING the prejudices and stereotypes that exist concerning women.

RECOGNIZING the existence of many forms of violence in society and supporting efforts to promote awareness on this issue.

REAFFIRMING that violence against women is linked to their unequal **status in society.**

NOTING that the November 1993, Statistics Canada "Violence Against Women Survey" established that:

- One half of all women in Canada have experienced at least one incident of violence since the age of 16.
- One quarter of all women have experienced violence at the hands of a current or past marital partner.
- Only 14 per cent of all violent incidents described by respondents in the survey were reported to the police. In particular, victims of sexual assault rarely reported the assault to the police.

FURTHER NOTING that the Canadian Charter of Rights and Freedoms recognizes that "women" are equal before and under the law and have the right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination...

RECOGNIZING Canada's international commitments as a signatory to the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders which recognizes the needs of all victims to have equal access to the mechanisms of justice without distinction of any kind such as ... sex ...

PROUD of Canada's leadership role as initiator of the UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women that recognized the urgent need for the universal application to women of the rights and principles with regard to equality, security, integrity and dignity of all human persons ... .

The Ministers Responsible for the Status of Women call on all participants in the justice system to continue to remedy the disadvantages suffered by women who have been subjected to violence by ensuring that the needs of these women will be addressed. In this regard, Ministers agreed that priority should be given to the following:

- recognition that women who have been subjected to violence have the right to equality before and under the law and the right to equal protection and equal benefit of the law;
- recognition that women who have been subjected to violence have the right to life, liberty and security of the person;
- affirming that women who have been subjected to violence should have access to the justice system and to just, timely and effective remedies for the harm they have suffered;
- affirming the importance of communicating to women what their rights are in seeking redress through the mechanisms of justice and the importance of women participating as appropriate in all aspects of the process;
- recognition and protection of women's right to privacy including safeguards to prevent the disclosure of medical and other records that may injure women subject to the principles of fundamental justice and an accused's right to a fair trial;
- insisting on the importance of educating and increasing the awareness of participants in the justice system concerning women's perspectives and needs.

We the Ministers Responsible for the Status of Women will work to ensure that our government's policies, programs and services address the needs of all women subjected to violence.

June 1994

Governm
Publicati

DOCUMENT: 830-536/009

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Déclaration de Regina sur les droits à l'égalité des femmes ayant subi un acte de violence

Fédéral



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

DÉCLARATION DE REGINA SUR LES DROITS À L'ÉGALITÉ DES FEMMES AYANT SUBI UN ACTE DE VIOLENCE

Nous, ministres responsables de la condition féminine, voulons que le système judiciaire assure une protection égale aux femmes ayant subi un acte de violence.

ATTENDU que c'est surtout comme victimes que les femmes expérimentent le système judiciaire.

RECONNAISSANT les préjugés et les stéréotypes existants concernant les femmes.

RECONNAISSANT l'existence de différents types de violence dans la société et soutenant les efforts entrepris pour sensibiliser la population à ce sujet.

RÉAFFIRMANT que la violence à l'égard des femmes est liée à l'inégalité de leur statut dans la société.

NOTANT que l'enquête sur la violence faite aux femmes effectuée par Statistique Canada en novembre 1993 a établi que :

- La moitié des femmes du Canada ont vécu au moins un incident de violence depuis l'âge de 16 ans.
- Le quart des femmes ont été victimes de violence conjugale aux mains d'un partenaire actuel ou antérieur.
- Seulement 14 % des cas de violence décrits par les répondantes ont été signalés à la police. Plus particulièrement, les victimes d'agression sexuelle signalent rarement l'agression à la police.

NOTANT aussi que la Charte canadienne des droits et libertés reconnaît que la loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et que les femmes ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination...

RECONNAISSANT les engagements internationaux que le Canada a pris comme signataire du sixième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui reconnaît que toutes les victimes ont besoin d'avoir un accès égal aux mécanismes du système judiciaire, sans distinction de quelque sorte que ce soit fondée notamment sur... le sexe...

FIERS du rôle de chef de file joué par le Canada comme instigateur de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence faite aux femmes qui reconnaissait le besoin urgent d'appliquer universellement aux femmes les droits et les principes concernant l'égalité, la sécurité, l'intégrité et la dignité de toutes les personnes...

Les ministres responsables de la condition féminine demandent à tous les intervenants du système judiciaire de faire disparaître les désavantages qu'éprouvent les femmes ayant subi un acte de violence en veillant à ce qu'on réponde à leurs besoins. À cette fin, les ministres ont convenu qu'il fallait donner priorité à ce qui suit :

- reconnaître que la loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et que les femmes ayant subi un acte de violence ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi;

- reconnaître le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne pour les femmes ayant subi un acte de violence;

- affirmer que les femmes ayant subi un acte de violence devraient avoir accès aux mécanismes de l'appareil judiciaire ainsi qu'à des recours justes, opportuns et efficaces pour remédier aux préjudices subis;

- affirmer que les femmes ayant subi un acte de violence doivent être informées de leurs droits lorsqu'elles cherchent à obtenir réparation par l'entremise des mécanismes de la justice et qu'elles doivent participer, au besoin, à toutes les étapes du processus judiciaire;

- reconnaître et protéger le droit à la vie privée des femmes, y compris adopter des mesures de protection contre la divulgation de dossiers médicaux et autres qui pourraient leur nuire, sous réserve des principes de la justice fondamentale et du droit de l'accusé à un procès juste et équitable;

- insister sur l'importance de former et de sensibiliser les intervenants du système judiciaire quant au point de vue et aux besoins des femmes.

Nous, ministres responsables de la condition féminine, travaillerons à assurer que les politiques, programmes et services de notre gouvernement répondent aux besoins des femmes victimes de violence.

JUIN 1994

Govern
Public

DOCUMENT: 830-536/010

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Summary
The Defence of Mistake of Fact and the Proposed Recodification of the General Part of the Criminal Code
A Feminist Critique and Proposals for Reform

Alberta



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

A SUMMARY OF THE DEFENCE OF MISTAKE OF FACT AND THE PROPOSED RECODIFICATION OF THE GENERAL PART OF THE CRIMINAL CODE A FEMINIST CRITIQUE AND PROPOSALS FOR REFORM

This research has been completed for the Federal/Provincial/ Territorial Senior Status of Women Officials and does not necessarily reflect their views.

A SUMMARY OF THE DEFENCE OF MISTAKE OF FACT AND THE PROPOSED RECODIFICATION OF THE GENERAL PART OF THE CRIMINAL CODE A FEMINIST CRITIQUE AND PROPOSALS FOR REFORM

by Annalise E. Acorn

THE DEFENCE OF MISTAKE OF FACT

The reasoning behind the defence of mistake of fact is that a person cannot be considered morally blameworthy for acts if those acts were not criminal when viewed from the perspective of the person's own understanding of the circumstances. So, for example, a person would not be considered guilty of theft if she thought the item she took was her own.

The defence of mistake of fact is raised often by accused men in sexual assault cases. The accused will claim that he honestly but mistakenly believed that the victim consented. Feminists have argued that information about what the accused honestly believed the facts were is not, on its own, sufficient to make determinations about blameworthiness. This kind of evidence locates consent in the mind of the accused rather than in the actions and experience of the woman. In such cases, the fact that the accused's belief was unreasonable or based on sexist myths about which kinds of women consent to sex and under what circumstances is seen as unimportant. The author of this paper maintains that the defence of mistake of fact gives legal significance to the accused's subjective perception of the facts while denying the legal significance of women's actual experience of violation.

THE WHITE PAPER PROPOSALS

The General Part of the Criminal Code sets out the law's basic philosophy of fault or blameworthiness, including the defences that justify or excuse conduct. These abstract principles of blameworthiness are meant to reflect society's fundamental values.

The law reform effort that result in the White Paper has been driven by a desire to come up with coherent, neutral and comprehensible formulas for ascertaining fault. Feminists have expressed concern about the quest for general principles because of the belief that it encompasses:

- a belief that right answers about blameworthiness can be ascertained by applying neutral moral principles about blameworthiness
- a belief that judgments about fault and blameworthiness can and should be made without reference to the social and political context in which events occur

- a belief that gender, race, class, sexual orientation, ethnic origin, and disability should not ultimately make a difference to questions about fault in the criminal context

A feminist approach to fault would take into account factors such as gender, race, class, and sexual orientation. In addition, a central part of a feminist analysis of blameworthiness would be a discussion of the power relations between the victim and the accused. For example, the discussion of the proper scope of the defence of mistake of fact in the context of sexual assault must take into account these realities:

- Sexual assault is a crime perpetrated by men on women and children.

- The most powerless women, such as women with disabilities and Aboriginal women, are the most vulnerable to sexual assault.

- Sexual assault occurs in a culture in which male sexual domination has long been viewed as natural and has been supported by institutions of power, including law.

THE AUTHOR'S RECOMMENDATIONS FOR REFORM

The author notes with concern that recent decisions by the Supreme Court or Canada, which place the rights of the accused well ahead of the rights of the victims, reflect a reliance upon sexist myths about male and female relationships. The following recommendations address this disturbing trend:

1. Mistake of fact and mistake of law

   Mistake of fact, as it relates to sexual assault, should be considered as a mistake of law. Because mistake of law under the Code cannot be used as a defence to a crime, an accused could not then use mistake of fact as a defence to sexual assault.

2. The standard of blameworthiness

   The present Criminal Code provisions dealing with consent in sexual assault cases provides justifiable exceptions to the general notions of fault contained in the White Paper. There is a danger that the White Paper's general notions of fault will be applied to sexual assault cases instead of the exceptions, making it easier for an accused to rely on traditional sexist arguments to obtain an acquittal.

   To avoid this, the General Part should expressly provide that the standard for determining consent set out elsewhere in the Code must be treated as an exception to the General Part.

3. Women's mental health records

In the Supreme Court of Canada case of Osolin, evidence of a victim's mental health records and the notation that she worried about whether her attitudes and behaviour had affected the behaviour of the accused, were seen as relevant to the accused's claim that he honestly believed she had consented. The Court treated the notes of the victim's therapist as if they contained factual information about whether she gave the accused grounds for believing she consented.

These kinds of notes reveal the feelings of the victim and not facts about the incident. Making these records available will have a serious negative effect on the fairness of trials, how often sexual assault is reported and the therapeutic relationship itself.

Women's mental health records should be treated as hearsay evidence and privileged information and should not be admissible.

4. Mistake as the result of intoxication

Mistakes made because of intoxication should not provide an excuse for any sexual offence. The General Part of the Code should expressly provide that intoxicated mistake is not a defence to a specific list of crimes and that list should include sexual assault.

5. Self-defence and the reasonableness of an accused's mistake

Under the current law, a person can justify the use of force to protect himself or herself or to protect another person. For instance, an accused will not be guilty of an assault if, on the basis of the facts as she reasonably understood them to be, the force used was necessary to defend herself or another. If the accused also argues that she was mistaken as to the nature of the threat, she must show that the mistake was also reasonable in the circumstances.

This reasonableness test should be retained but, in determining whether the mistake was reasonable, the court should take into consideration factors such as the accused's history of victimization and the nature of the power relationship between the accused and the deceased.

6. The prosecution of mothers

In relation to the current offences under the Criminal Code of "failure to provide the necessaries of life" and "abduction of a child", the test for whether the mistake that led to the crime was reasonable should take into account the full context of the act in question, including factors such as the accused's cultural and religious background as well as any imbalance of power between the accused and other parties involved in the events.

Gov
Publ

DOCUMENT: 830-536/010

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Résumé
La défense d'erreur de fait et la recodification proposée de la partie générale du code criminel
- Une critique féministe et des propositions de réforme

Alberta



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

RÉSUMÉ LA DÉFENSE D'ERREUR DE FAIT ET LA RECODIFICATION PROPOSÉE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DU CODE CRIMINEL - UNE CRITIQUE FÉMINISTE ET DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

RÉSUMÉ
LA DÉFENSE D'ERREUR DE FAIT ET LA RECODIFICATION PROPOSÉE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DU CODE CRIMINEL - UNE CRITIQUE FÉMINISTE ET DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

par Annalise E. Acorn

LA DÉFENSE D'ERREUR DE FAIT

Le raisonnement sur lequel repose la défense d'erreur de fait est le suivant : un acte ne peut être considéré comme blâmable sur le plan moral si, suivant la façon dont la personne qui l'a commis a interprété les circonstances, il n'est pas répréhensible. Par exemple, une personne ne serait pas reconnue coupable de vol si elle pensait que le bien qu'elle a pris lui appartenait.

La défense d'erreur de fait est souvent invoquée par des hommes accusés d'agression sexuelle. Ces accusés prétendront qu'ils croyaient sincèrement mais à tort que la victime consentait aux rapports sexuels. Les féministes ont fait valoir que les renseignements concernant la croyance sincère d'un accusé quant aux faits n'étaient pas suffisants en soi aux fins de la détermination du caractère répréhensible de leur conduite. Ce type d'éléments de preuve place la question du consentement dans l'esprit de l'accusé plutôt que dans les gestes et l'expérience de la femme. Dans ces affaires, le fait que la croyance de l'accusé était déraisonnable ou était fondée sur des mythes sexistes au sujet du type de femmes qui consentent à des rapports sexuels et des circonstances dans lesquelles elles le font est considéré comme de peu d'importance. L'auteure du document soutient que la défense d'erreur de fait confère une valeur juridique à la perception subjective des accusés quant aux faits et qu'elle enlève toute importance juridique à l'expérience même d'agression sexuelle vécue par les femmes.

LES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

La partie générale du *Code criminel* énonce les notions fondamentales de faute ou de caractère répréhensible, y compris les moyens de défense qui justifient ou excusent une conduite. Ces principes abstraits relatifs au caractère répréhensible ont pour but de refléter les valeurs fondamentales de la société.

Le livre blanc est le résultat d'efforts inspirés par un désir d'établir des formules de détermination de la faute qui soient logiques, neutres et compréhensibles. Les féministes sont préoccupées par l'adoption de principes généraux en raison des croyances qu'elle met de l'avant, notamment :

- la croyance que les réponses appropriées au caractère répréhensible peuvent être déterminées par l'application de principes moraux neutres;

- la croyance que les décisions relatives à l'élément moral et au caractère répréhensible peuvent et devraient être prises sans qu'il soit tenu compte du contexte social et politique dans lequel les événements surviennent;

- la croyance que le sexe, la race, la classe, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique et la déficience ne devraient pas, en définitive, influer sur les questions relatives à la faute en matière criminelle.

Les féministes proposent de tenir compte de facteurs comme le sexe, la race, la classe et l'orientation sexuelle aux fins de la détermination de la faute. En outre, un élément fondamental de l'analyse féministe du caractère répréhensible concerne les relations de pouvoir entre la victime et l'accusé. Par exemple, tout examen de la portée appropriée de la défense d'erreur de fait dans le cas des agressions sexuelles doit tenir compte des faits suivants :

- l'agression sexuelle est un crime commis par des hommes contre des femmes et des enfants;

- les femmes les plus vulnérables, par exemple les femmes handicapées et les femmes autochtones, sont les plus susceptibles d'être victimes d'agression sexuelle;

- l'agression sexuelle survient dans des milieux où la domination sexuelle des hommes est considérée depuis longtemps comme naturelle et est reconnue par des sources légitimes de pouvoir, notamment la loi.

LES RÉFORMES PROPOSÉES PAR L'AUTEURE

L'auteure se dit préoccupée par les récentes décisions de la Cour suprême du Canada qui donnent clairement priorité aux droits de l'accusé sur les droits des victimes et qui traduisent ainsi l'application de mythes sexistes concernant les relations hommes-femmes. Elle propose les réformes suivantes pour contrer cette tendance :

1. Erreur de fait et erreur de droit

   L'erreur de fait devrait être considérée comme une erreur de droit dans les affaires d'agression sexuelle. Une erreur de droit ne pouvant, aux termes du *Code criminel*, constituer une défense à un crime, une personne accusée d'agression sexuelle ne pourrait donc pas l'invoquer en défense.

2. Norme du caractère répréhensible

Les dispositions du *Code criminel* actuel traitant du consentement dans les affaires d'agression sexuelle prévoient des exceptions justifiables aux notions générales de faute contenues dans le livre blanc. On risque de voir ces notions générales, et non les exceptions, être appliquées dans les affaires d'agression sexuelle, ce qui permettra aux accusés d'obtenir plus facilement un acquittement en invoquant des arguments sexistes traditionnels.

Pour éviter une telle situation, la partie générale devrait prévoir expressément que la norme applicable à la question du consentement prévue ailleurs dans le Code doit être traitée comme une exception aux dispositions de la partie générale.

3. Dossiers relatifs à la santé mentale des femmes

Dans l'arrêt *Osolin*, la Cour suprême du Canada a jugé que les dossiers relatifs à la santé mentale de la victime, notamment la note qu'ils contenaient selon laquelle celle-ci craignait que son attitude et son comportement aient pu influencer l'accusé, étaient pertinents au regard de la croyance sincère au consentement alléguée par l'accusé. La Cour a considéré les notes du thérapeute de la victime comme si elles contenaient des renseignements concrets concernant la question de savoir si la victime avait donné à l'accusé des motifs de croire à son consentement.

Ce genre de notes décrit les sentiments de la victime et non les faits de l'incident. L'accès aux dossiers relatifs à la santé mentale des femmes aura des répercussions néfastes sur l'équité des procès, le nombre d'agressions sexuelles signalées à la police et la relation des femmes avec leur thérapeute.

Les dossiers relatifs à la santé mentale des femmes devraient être traités comme s'ils constituaient du ouï-dire et être protégés par le secret professionnel; ils devraient, en conséquence, être exclus.

4. Erreur causée par l'intoxication

Les erreurs causées par l'intoxication ne devraient pas constituer une excuse à une accusation concernant une infraction d'ordre sexuel. La partie générale du Code devrait prévoir expressément que l'erreur causée par l'intoxication ne constitue pas une défense aux accusations concernant les infractions énumérées dans une liste particulière, notamment l'agression sexuelle.

5. Légitime défense et caractère raisonnable de l'erreur de l'accusé

Selon le droit actuel, une personne est justifiée d'employer la force pour se protéger ou pour protéger une autre personne. Par exemple, une accusée ne sera pas reconnue coupable de voies de fait si, compte tenu des faits tels qu'elles les a raisonnablement perçus, il était nécessaire d'employer la force pour se défendre ou pour défendre une autre personne. Si l'accusée fait valoir en plus qu'elle a fait une erreur en ce qui concerne la nature de la menace, elle doit démontrer que cette erreur était également raisonnable dans les circonstances.

Le critère du caractère raisonnable devrait être retenu, mais le tribunal appelé à déterminer si l'erreur était raisonnable devrait prendre en considération des facteurs comme le fait que l'accusée a été victime de différentes agressions dans le passé et la nature de la relation de pouvoir existant entre l'accusé et la personne décédée.

6. Poursuite des mères

En ce qui concerne les infractions prévues par le Code actuel relativement au manquement à l'obligation de fournir les choses nécessaires à la vie et à l'enlèvement d'un enfant, il faudrait déterminer le caractère raisonnable de l'erreur qui a mené à l'infraction en tenant compte de toutes les circonstances de celle-ci, notamment de facteurs comme les caractéristiques culturelles et les convictions religieuses de l'accusée ainsi que de tout déséquilibre des pouvoirs entre celle-ci et les autres personnes concernées.

Gover
Publi

DOCUMENT: 830-536/011

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

La défense d'erreur de fait et la recodification proposée de la partie générale du code criminel - Une critique féministe et des propositions de réforme

Alberta



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

LA DÉFENSE D'ERREUR DE FAIT ET LA RECODIFICATION PROPOSÉE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DU CODE CRIMINEAL - UNE CRITIQUE FÉMINISTE ET DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Préparé par :

Annalise E. Acorn

1994

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

LA DÉFENSE D'ERREUR DE FAIT ET LA RECODIFICATION PROPOSÉE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DU *CODE CRIMINEL* - UNE CRITIQUE FÉMINISTE ET DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

par Annalise E. Acorn, 1994

I. INTRODUCTION

Le présent document a pour but d'examiner, dans une perspective féministe, les incidences des modifications que l'on propose d'apporter à la notion d'élément moral prévue par le *Code criminel* du Canada[1] au regard de la défense d'erreur de fait, et de proposer différentes réformes à cet égard.

Les féministes sont préoccupées par l'application de la défense d'erreur de fait dans un certain nombre de situations. Leurs critiques visent surtout le domaine des agressions sexuelles parce que la défense y est souvent invoquée : l'accusé fait valoir qu'il croyait sincèrement mais à tort que sa victime était consentante. L'application de la défense dans ce type d'affaires est critiquée par les féministes parce qu'elle confère une valeur juridique à la perception subjective des accusés et qu'elle enlève toute importance juridique aux agressions sexuelles dont les femmes sont victimes. La défense d'erreur de fait laisse ainsi croire qu'il est juste de conclure qu'«il y a eu une agression sexuelle, il y a une victime, mais il n'y a pas d'agresseur»[2].

Afin de bien établir le fondement de la critique féministe de la défense d'erreur de fait, la partie II du présent document analyse brièvement les idées sur lesquelles repose l'importance accordée à l'inclusion de principes uniformes dans la partie générale du *Code criminel*. Elle expose également les réserves particulières exprimées par les féministes quant aux raisons de cette inclusion.

La partie III traite de la justification traditionnelle de la défense d'erreur de fait et des raisons pour lesquelles un accusé qui a cru à tort au consentement de la victime pourra être considéré «moralement innocent». La valeur morale de la défense dans les cas d'agression sexuelle sera mise en question par la présentation d'arguments féministes amoindrissant l'innocence morale d'un accusé qui croyait sincèrement mais à tort qu'une femme avait donné son consentement à une activité sexuelle.

Dans la partie IV, on examinera plus en détail les caractéristiques de la défense telle qu'elle existait avant l'adoption des nouvelles dispositions du *Code criminel* relatives

---

1 L.R.C. (1985), ch. C-46.

2 L'un des participants à la table ronde de l'Alberta est l'auteur de cette expression.

aux agressions sexuelles en 1992.[3] On y décrira en outre la façon dont les tribunaux interprètent la portée de la défense et appliquent le critère de l'«apparence de vraisemblance» à la croyance sincère mais erronée de l'accusé quant au consentement. L'examen des décisions judiciaires relatives à la portée de la défense et à la valeur morale de la défense dans les cas d'agression sexuelle contribuera à déterminer l'étendue et la nature des modifications qui devront être apportées à la loi pour assurer une utilisation équitable et juste de la défense.

La partie V porte sur les modifications apportées en 1992 aux dispositions du *Code criminel* relatives aux agressions sexuelles, qui limitent les circonstances dans lesquelles la défense d'erreur peut être invoquée.[4] En adoptant ces nouvelles dispositions, le législateur a répondu à une grande partie des critiques exprimées par les féministes concernant l'utilisation de la défense dans les affaires d'agression sexuelle.[5] Cependant, il faut maintenant examiner ces nouvelles dispositions en tenant compte des définitions de l'intention et de la connaissance des circonstances qui sont proposées.[6] La partie V traite également des contestations fondées sur la Constitution dont pourraient faire l'objet ces dispositions et de ce que la nouvelle partie générale pourrait prévoir pour soutenir la validité constitutionnelle de celles-ci et faire en sorte que la norme relative au caractère répréhensible prévue par les modifications ne soit pas interprétée différemment à la lumière des autres dispositions proposées concernant la faute ou l'intention.

La partie VI contient une critique féministe du rôle de la défense d'erreur de fait dans la détermination de la pertinence et de l'admissibilité, dans les affaires d'agression sexuelle, d'éléments de preuve relatifs au comportement sexuel antérieur de la victime et des dossiers concernant sa santé mentale. Elle renferme également des recommandations ayant pour but de restreindre l'accès de l'accusé à ces renseignements.

---

[3] Projet de loi C-49, maintenant L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 273.1, 273.2 et 276 à 276.5, modifiés par L.C. 1992, ch. 38, art. 1 et 2.

[4] *Ibid.*, art. 273.1 et 273.2.

[5] L'arrêt *R. c. Seaboyer*, [1991] 2 R.C.S. 577, qui sera examiné dans la partie V, a cependant limité les mesures que peut prendre le législateur sans recourir à la disposition dérogatoire de l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, étant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).

[6] *Proposition de modification du Criminal Code (principes généraux)*, Ottawa, ministre de la Justice du Canada, le 28 juin 1993, art. 12.3 et 12.4.

La partie VII traite du lien existant entre la défense d'erreur de fait et la défense d'intoxication. On y trouve en outre des recommandations concernant la façon dont les dispositions proposées pourraient être rédigées pour assurer que la croyance erronée quant au consentement qui est causée par l'intoxication n'entraîne pas l'acquittement de l'accusé.

Finalement, la partie VIII traite de l'utilisation de la défense d'erreur dans un contexte tout à fait différent : celui de la légitime défense invoquée en défense par une femme battue ou autrement victime de mauvais traitements. La partie IX porte sur l'utilisation de la défense par les femmes accusées d'un acte criminel relatif à leurs enfants. Dans ces deux parties, on recommande d'assujettir la défense à une norme relative au caractère raisonnable.

II. CERTAINES PRÉOCCUPATIONS FÉMINISTES CONCERNANT L'ADOPTION D'UNE PARTIE GÉNÉRALE

Avant de se pencher sur les différentes applications de la défense d'erreur de fait, il y a lieu d'examiner les raisons pour lesquelles l'adoption d'une partie générale du *Code criminel* est jugée importante. Essentiellement, la partie générale du Code[7] définit les notions fondamentales d'élément moral ou de caractère répréhensible; elle énonce en outre les principes relatifs à la culpabilité et décrit les formes d'intention criminelle ainsi que les moyens de défense qui justifient ou excusent une conduite. Ces principes abstraits relatifs au caractère répréhensible devraient refléter les valeurs fondamentales de la société et s'appliquer à toutes les infractions prévues ailleurs dans le Code.

Dans un article intitulé «The *Charter*, The Supreme Court, and the Invisible Politics of Fault», Rosemary Cairns-Way mentionne que l'élaboration d'une nouvelle partie générale entreprise par la Commission de réforme du droit du Canada, l'Association du Barreau canadien et le ministère de la Justice fédéral est largement inspirée par le désir d'établir des formules de détermination de la faute qui soient défendables sur le plan moral, acceptées par la

---

[7] La partie générale comporte actuellement les art. 4 à 45. Pour une étude de la notion de «partie générale», voir *Projet de réforme de la Partie générale du Code criminel - Document de consultation*, Ottawa, ministère de la Justice du Canada, décembre 1994, à la p. 1.

société, logiques, bien fondées, neutres et compréhensibles.[8] Voici ce qu'elle écrit :

> À mon avis, une tendance vers une rationalisation et une généralisation de plus en plus grandes se dessine dans les décisions judiciaires et les textes de doctrine. L'intégration conceptuelle à laquelle on tente d'arriver repose sur une «compréhension positiviste et formaliste» dans laquelle les éléments essentiels du droit pénal peuvent être établis sous forme de notions logiques et bien définies applicables à des situations particulières. Le mouvement qui se dessine vers la réforme du *Code criminel* et, plus particulièrement, les demandes pressantes en vue de l'adoption d'une partie générale qui énoncerait les principes généraux de la responsabilité criminelle sont des exemples de cette tentative d'intégration.[9]

Elle écrit ce qui suit au sujet de l'opportunité de modifier le *Code criminel* en vue d'atteindre ce formalisme :

> Je ne suis opposée, en principe, à une réforme en profondeur du *Code criminel*. Toutefois, je suis préoccupée par la tendance à la généralisation qui pourrait bien caractériser toute tentative de codification de principes généraux.[10]

Les préoccupations féministes concernant l'adoption d'une partie générale que M^me^ Cairns-Way exprime ici traduisent un certain scepticisme à propos de l'ensemble des croyances qui sous-tendent le projet. Voici quelques-une de ces croyances : les réponses

---

[8] C'est ce qui ressort notamment du document intitulé *Principes de base : Recodification de la Partie générale du Code criminel du Canada*, Rapport du Sous-comité sur la recodification de la Partie générale du *Code criminel* du Canada du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (présidé par Blaine Thacker, c.r., député), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1993, et du rapport n° 31 de la Commission de réforme du droit du Canada intitulé *Pour une nouvelle codification du droit pénal* (édition révisée et augmentée), Ottawa, C.R.D.C., 1987. Don Stuart est un partisan de cette école de pensée qui a beaucoup écrit sur le sujet, notamment les articles et documents suivants : «Le droit pénal : l'agression sexuelle avant et après le projet de loi C-49», (1993) 35 Crim. L.Q. 241; «The Pendulum has been Pushed Too Far», (1993) 42 N.B.L.J. 350; «White Paper Proposals on Subjective and Objective Standards of Fault and Defences, Mistake of Fact and Transferred Intent» [inédit] (document de travail préparé pour le ministère de la Justice, 1994); et «Les normes subjective et objective de faute et les moyens de défense» [inédit] (document rédigé pour l'Institut national de la magistrature, 1994).

[9] (1992) 12 Windsor Y.B. Access Just. 128, à la p. 149. Voir également l'article de Christopher Nowlin, «Against a General Part of the Canadian *Criminal Code*», (1993) 27 U.B.C.L. Rev. 291, qui reprend certaines des préoccupations soulevées par M^me^ Cairns-Way.

[10] *Ibid.*, à la note 71.

appropriées au caractère répréhensible peuvent être déterminées par l'application de principes moraux généraux; les décisions relatives à l'élément moral et au caractère répréhensible peuvent et devraient être prises sans qu'il soit tenu compte du contexte social et politique dans lequel les événements surviennent; le sexe, la race, la classe, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique et la déficience ne devraient pas, en définitive, influer sur les questions relatives à la faute en matière criminelle.

Il ne fait aucun doute que les personnes qui partagent ces croyances tiennent fermement à empêcher que les individus qui sont «moralement innocents» soient punis et à assurer que seules les personnes dont l'esprit ou les pensées sont, d'une certaine façon, «blâmables sur le plan moral» subissent les stigmates de la culpabilité morale rattachés à une condamnation criminelle.[11] L'approche est séduisante en raison de la clarté et de la simplicité de l'analyse des questions relatives à la faute qu'elle propose et de sa conformité honorable avec l'objectif concernant la protection des personnes moralement innocentes contre l'exercice arbitraire des pouvoirs de l'État.

Cependant, un traitement féministe de la faute sera probablement tout à fait contraire à l'approche décrite précédemment, non pas parce que les féministes estiment que l'on devrait punir les personnes innocentes, mais parce qu'un processus de détermination de la culpabilité ou de l'innocence qui ne tient aucun compte du sexe, de la race, de la classe, de l'orientation sexuelle, de l'origine ethnique et de la déficience des personnes concernées est susceptible d'être beaucoup moins valable. Une partie essentielle de l'analyse féministe du caractère répréhensible porte sur les relations de pouvoir existant entre la victime et l'accusé. En résumé, une analyse de la faute qui ne tient pas compte des relations de pouvoir existant entre les parties sera probablement incomplète et, donc, injuste aux yeux des personnes les plus faibles.[12]

En conséquence, il importe, dans le cadre d'une analyse féministe de la défense d'erreur de fait, de se rappeler que la sensibilité féministe exige une approche fondée sur le contexte aux questions concernant la faute, dans laquelle les relations de pouvoir entre l'accusé et la victime sont fondamentaux aux fins de la détermination du caractère répréhensible. Par exemple, tout

---

[11] Pour une analyse de la tension existant dans le discours traditionnel du droit pénal entre le principe de la sensibilité et le détachement abstrait, voir : Kathleen Daly, «Criminal Justice Ideals and Practices in Different Voices : Some Feminist Questions about Justice», (1989) 17 Int.J. Soc. Law 1.

[12] Pour une excellente discussion des façons dont les personnes qui s'intéressent à la réforme du droit doivent commencer à s'attacher aux conséquences de la loi pour les personnes qui n'exercent pas de pouvoirs plutôt qu'à la clarté et à l'uniformité de l'interprétation juridique, voir : Audrey Macklin, «Law Reform Error : Retry or Abort?», (1993) 16 Dalhousie L.J. 395.

examen de la portée appropriée de la défense d'erreur de fait dans le cas des agressions sexuelles doit tenir compte des faits suivants : les agressions sexuelles sont des crimes commis par des hommes contre des femmes et des enfants; les femmes les plus vulnérables, par exemple les femmes handicapées et les femmes autochtones, sont les plus susceptibles d'être victimes d'agression sexuelle[13]; et les agressions sexuelles surviennent dans des milieux où la domination sexuelle des hommes est considérée depuis longtemps comme naturelle et est reconnue par des sources légitimes de pouvoir[14], notamment la loi.

Il ressort clairement de cette interprétation particulière de la norme du caractère répréhensible en ce qui a trait aux agressions sexuelles que les féministes considèrent imparfaite sur le plan conceptuel l'élaboration de principes universels de culpabilité. L'analyse féministe semble indiquer que différentes notions relatives au caractère répréhensible pourraient devoir être élaborées pour les différentes infractions prévues par le *Code criminel*.

III. ERREUR DE FAIT ET INNOCENCE SUR LE PLAN MORAL : L'ÉNONCÉ TRADITIONNEL DE LA JUSTIFICATION DE LA DÉFENSE ET LES RAISONS DU SCEPTICISME FÉMINISTE

Le raisonnement sur lequel repose traditionnellement la défense d'erreur de fait est le suivant : un acte ne peut être considéré comme blâmable sur le plan moral si, suivant la façon dont la personne concernée a interprété les circonstances, il n'est pas répréhensible. La défense traduit l'approche «subjectiviste» du droit pénal selon laquelle la culpabilité ou l'innocence de l'accusé dépend de son état d'esprit relativement à l'acte, et n'est pas fondée sur une simple évaluation de l'acte.[15] Elle met l'accent sur le fait que la personne savait que sa conduite était mauvaise, et non sur l'opinion de l'accusé quant au caractère répréhensible de son acte.[16] Par exemple, pour être reconnu coupable de vol, un accusé devra avoir été conscient du fait que le

---

[13] Voir, par exemple, les statistiques analysées dans les chapitres 7 et 15 de la partie III du document du Comité canadien sur la violence faite aux femmes intitulé *Nouvel horizon : Éliminer la violence - Atteindre l'égalité*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services, 1993.

[14] Voir : Kathleen Lahey, «Implications of Feminist Theory for the Direction of Reform of the *Criminal Code*» [inédit] (document de recherche préparé pour la Commission de réforme du droit du Canada, 1984).

[15] Pour un examen de l'approche subjectiviste comme moyen de faire valoir un point de vue masculin, voir : Kathleen Lahey, «Women, Criminal Law and Equality» [inédit], Université Queens, Faculté de droit, 1987.

[16] Il s'agit peut-être d'une simplification extrême de la nature conceptuelle de la défense. Pour une analyse plus détaillée du raisonnement sur lequel repose l'effet disculpatoire de l'erreur, voir : George Fletcher, *Rethinking Criminal Law*, Boston, Little, Brown & Co., 1978, aux p. 683 et s.

bien qu'il a pris ne lui appartenait pas; il ne sera pas nécessaire qu'il convienne que le vol, dans les circonstances, était moralement répréhensible. Ainsi, l'approche subjectiviste pose la question suivante : «peut-on considérer que l'acte commis est illégal si on présume que les faits étaient tels que les a perçus l'accusé au moment de l'infraction?», et non celle-ci : «aux yeux de l'accusé, l'acte qu'il a commis est-il répréhensible?»

L'affaire *R. v. Tolson*[17] est un exemple classique d'application de la défense d'erreur de fait. Dans cette affaire, l'époux de l'accusée l'avait quittée en décembre 1881. L'accusée a été informée par le frère de son époux et par d'autres personnes que ce dernier avait péri lors du naufrage du bateau l'amenant en Amérique. Croyant son époux décédé, l'appelante s'est remariée six ans plus tard. Un an après ce deuxième mariage, le premier époux de l'appelante est revenu d'Amérique. L'appelante a alors été accusée de bigamie. L'innocence morale de M^me^ Tolson semble ne faire aucun doute en l'espèce, et c'est peut-être pour cette raison que l'affaire *Tolson* est souvent utilisée pour expliquer le raisonnement sur lequel repose la défense d'erreur de fait. Cependant, lorsqu'on tente de comprendre l'effet émotif et moral de la défense, il importe de se poser les questions suivantes : d'où viennent notre sympathie pour cette accusée et notre jugement qu'elle est moralement innocente? Est-ce simplement parce qu'elle croyait réellement être veuve, ou cette sympathie et ce jugement sont-ils le résultat d'un examen complet des circonstances de l'affaire, notamment la disparition de l'époux, la dépendance financière probable de l'accusée, les efforts faits par l'accusée pour retrouver son mari, la fiabilité de la source de l'information concernant la mort de celui-ci et le délai de six ans?

Des affaires comme celle-là, où il y a à la fois une croyance erronée et l'innocence morale, peuvent nous amener trop rapidement à conclure que les personnes dont les croyances à propos de la réalité, si elles étaient vraies, excuseraient leur conduite sont innocentes sur le plan moral. L'idée directrice de la discussion et des recommandations qui suivent est que les renseignements concernant les croyances sincères de l'accusé quant aux faits ne suffisent pas pour régler la question du caractère répréhensible : il y aurait lieu de tenir compte également des raisons de l'existence de ces croyances chez l'accusé et de la façon dont ce dernier a été amené à les avoir.

Comparons maintenant la façon dont la défense a été appliquée dans l'affaire *Tolson* et la façon dont elle est habituellement

---

[17] (1889), 23 Q.B.D. 168.

appliquée dans les affaires d'agression sexuelle. Avant 1992[18], le droit relatif à la croyance erronée quant au consentement était celui établi dans l'arrêt *R. c. Pappajohn*[19]. La Cour suprême du Canada a statué dans cette affaire que la défense d'erreur de fait avait pour effet de disculper un accusé qui avait cru honnêtement mais à tort que la victime consentait aux rapports sexuels. La Cour a ajouté qu'il n'était pas nécessaire que cette croyance repose sur des motifs raisonnables, mais que la défense serait soumise au jury seulement si la prétention de l'accusé concernant sa croyance quant au consentement de la victime avait une «apparence de vraisemblance».

L'affaire *R. v. Burwell*[20], tranchée en 1993, est un exemple d'un cas où le tribunal a jugé que la défense de croyance sincère mais erronée avait une «apparence de vraisemblance». Dans cette affaire, l'accusé, qui était un officier des cadets de l'air, avait, dans le cadre de ses fonctions, amené une jeune fille de 16 ans de l'aéroport de Winnipeg au camp d'été des cadets. La jeune fille a déclaré que, la nuit de son arrivée au camp :

> Elle a été réveillée aux premières heures du jour par l'appelant qui était sur le point de l'embrasser. Elle lui a demandé de quitter sa chambre. L'appelant lui a demandé de lui faire confiance et a tenté de lui enlever son soutien-gorge et ses collants. D'après son témoignage, l'appelant l'a forcée à deux reprises à avoir des rapports sexuels avec lui au cours d'une période de quatre heures et demie. Elle a reconnu qu'outre les rapports sexuels comme tels, l'accusé ne l'avait pas blessée et n'avait pas menacé de le faire. Elle a déclaré qu'elle avait peur et qu'elle tremblait, qu'elle n'avait jamais consenti aux rapports sexuels et qu'elle avait montré son refus en demandant à plusieurs reprises à l'appelant de quitter sa chambre, en se débattant et en le frappant.[21]

La Cour n'a pas rejeté le témoignage de la jeune fille, mais a statué que la condamnation devait être annulée parce que la

---

[18] La portée de la défense a été considérablement restreinte par les modifications apportées aux dispositions du *Code criminel* relatives aux agressions sexuelles (précité, note 3). Cependant, le droit antérieur continue de s'appliquer aux affaires concernant des faits survenus avant l'adoption de ces modifications.

[19] [1980] 2 R.C.S. 120.

[20] (1993), 21 C.R. (4th) 20 (C.A. Man.). Les faits de cette affaire sont survenus avant l'adoption des nouvelles dispositions du *Code criminel* relatives aux agressions sexuelles, en 1992. La décision rendue par le tribunal ne porte donc pas sur ces dispositions.

[21] *Ibid.*, à la p. 22.

prétention de l'accusé selon laquelle il croyait sincèrement mais à tort que la jeune fille consentait aux rapports sexuels avait une «apparence de vraisemblance», compte tenu des faits. Pour en arriver à cette conclusion, le juge Helper a tenu compte du fait que la victime avait reconnu que : (1) elle avait d'abord répondu au baiser de l'accusé, (2) ce dernier n'avait ni déchiré ni endommagé ses sous-vêtements en les lui enlevant; (3) elle avait discuté d'une grossesse possible avec l'accusé après les rapports sexuels; (4) l'accusé ne l'avait pas menacée et n'avait pas utilisé la force contre elle; (5) l'accusé n'avait pas essayé de la retenir lorsqu'elle avait voulu quitter la chambre après l'activité sexuelle; (6) elle n'avait pas crié ou appelé pour avoir de l'aide; et (7) un certain laps de temps s'était écoulé entre le moment où l'accusé lui a enlevé ses sous-vêtements et où ils ont eu leur premier rapport sexuel. La Cour a également statué que la victime n'avait pas réellement tenté d'échapper à l'accusé pendant la période de quatre heures et demie.[22]

La Cour a appliqué une norme de résistance violente et a présumé qu'en l'absence d'une telle résistance, l'accusé était en droit de déduire le consentement. Bien que le juge Helper n'ait pas rejeté le témoignage de la victime selon lequel elle avait demandé à plusieurs reprises à l'accusé de partir et s'était défendue en le frappant, il a déclaré qu'elle n'avait pas réellement tenté d'éloigner l'accusé.

Certains des faits qui ont amené le juge à conclure que la croyance de l'accusé quant au consentement avait une «apparence de vraisemblance» sont survenus après les rapports sexuels et, en conséquence, ne peuvent aucunement servir à déterminer l'état d'esprit de l'accusé au moment des rapports sexuels. Par exemple, la Cour a considéré que le fait que la victime se soit préoccupée de l'éventualité d'une grossesse après les rapports sexuels appuyait la prétention de l'accusé concernant sa croyance sincère mais erronée au consentement, même si une telle éventualité aurait été soulevée par les deux parties qu'il y ait eu ou non consentement.

Par ailleurs, la Cour n'a accordé aucune importance au déséquilibre des pouvoirs entre l'accusé, un officier des cadets de l'air, et la victime, une jeune fille de 16 ans qui participait à un camp d'été.[23] La Cour a concentré son attention sur l'absence de force directe ou de menaces de violence pour conclure à l'innocence de l'accusé sur le plan moral, sans se demander si la

---

[22] *Ibid.*, aux p. 23 et 24.

[23] Pour une discussion de l'importance du déséquilibre des pouvoirs entre la victime et l'accusé dans les affaires d'agression sexuelle, voir : Sheilah Martin, «Some Constitutional Considerations on Sexual Violence Against Women», (1994) 32 Alta. L. Rev. 535.

jeune fille avait pu se sentir menacée en raison de la relation de pouvoir existant entre elle et l'accusé. La décision du juge Helper est fondée sur l'hypothèse qu'un homme qui ne menace pas une femme en utilisant une violence physique extrême est en droit de présumer que celle-ci consent à l'acte, même si elle lui demande de s'arrêter et lutte contre lui.[24]

Comment et pourquoi cet officier des cadets de l'air en est-il arrivé à croire que la jeune fille, dans la chambre de laquelle il est entré en pleine nuit, consentait aux rapports sexuels? Comment devrait-on juger le caractère répréhensible de son acte sur le plan moral, même en supposant qu'il croyait sincèrement que la jeune fille consentait à l'activité sexuelle?

La décision de la Cour laisse entendre que, lorsque l'agression sexuelle ne correspond pas aux stéréotypes relatifs à un «véritable viol», l'agresseur est en droit de déduire le consentement de la victime. Ces stéréotypes sont les suivants : l'agresseur n'est pas connu de la victime; il a attendu la victime dans un endroit isolé, mais public; la victime s'est débattue violemment; l'agresseur a proféré contre elle des menaces de violence extrême et a été violent avec elle; et la victime a immédiatement pris la fuite et informé la police. Ces stéréotypes rendent impossibles toutes relations «normales» entre l'agresseur et la victime. Par conséquent, comme il ressort de la décision du juge Helper, toute preuve de relations «normales» est considérée par les juges comme une preuve de consentement ou une preuve justifiant la croyance sincère de l'accusé quant au consentement. Derrière la croyance erronée de l'accusé quant au consentement et l'affirmation du juge concernant l'innocence de l'accusé sur le plan moral se cachent un ensemble de croyances relatives à la communication du consentement qui font complètement abstraction de la réalité de la contrainte sexuelle dont sont victimes les femmes et les enfants.

La question qui surgit ici est la suivante : l'état d'esprit qui permet de présumer le consentement dans des circonstances où un refus est expressément exprimé par une femme est-il innocent sur le plan moral? Du point de vue féministe, la réponse à cette question est négative, et les actes fondés sur un ensemble de croyances qui justifient le fait que l'agresseur a ignoré le refus exprimé verbalement ou autrement par la femme ou qui excusent ce fait sont répréhensibles sur le plan moral.

Le fait d'agir en fonction de suppositions qui appuient la croyance sincère mais erronée quant au consentement dans de tels cas est, en soi, répréhensible sur le plan moral, et une personne qui se fonderait sur ces suppositions pour forcer une autre personne à se livrer à une activité sexuelle malgré le refus exprès

---

[24] Précité, note 20, à la p. 22.

de cette dernière serait, selon nous, coupable sur le plan criminel. Dans l'affaire *Burwell*, le fait que l'accusé ait été en situation de pouvoir et d'autorité vis-à-vis de la jeune fille renforce l'argument selon lequel la croyance de l'accusé était fondée sur un ensemble de suppositions, suppositions qui auraient dû être mises en doute sur le plan moral. Rapprocher l'état d'esprit de M. Burwell de celui de M^me^ Tolson est tout à fait spécieux. En faisant valoir l'innocence morale de la deuxième pour appuyer celle du premier, on néglige des aspects particulièrement importants des circonstances dans lesquelles les actes ont été commis.

La critique féministe de la défense d'erreur de fait dans des affaires comme *Burwell* a été exprimée éloquemment par de nombreuses spécialistes féministes du droit.[25] Les féministes s'opposent à l'utilisation de la défense d'erreur de fait dans des affaires de ce genre, notamment parce qu'elle place la question du consentement dans l'esprit de l'accusé plutôt que dans les gestes et l'expérience de la femme. Dans ces affaires, le fait que la croyance de l'accusé était déraisonnable ou était fondée sur des mythes sexistes au sujet du type de femmes qui consentent à des rapports sexuels et des circonstances dans lesquelles elles le font est considéré comme de peu d'importance sur les plans moral et juridique. En outre, comme nous le verrons dans la prochaine partie, la question de savoir si l'histoire de l'accusé à propos de sa croyance quant au consentement satisfait au critère de l'«apparence de vraisemblance» a souvent dépendu de la possibilité, pour la défense, de présenter les circonstances de l'affaire de façon qu'elles reprennent les mythes sexistes concernant les cas où l'on peut présumer qu'une femme consent à une activité sexuelle.[26]

---

[25] Toni Pickard, «Culpable mistakes and rape : Relating mens rea to the crime», (1980) 30 U.T.L.J. 75; Toni Pickard, «Culpable mistakes and rape : Harsh words on *Pappajohn*», (1980) 30 U.T.L.J. 415; Christine Boyle, *Sexual Assault*, Toronto, Carswell, 1984, aux p. 76 et s.; Christine Boyle et autres, *Un examen féministe du droit criminel*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services, 1985, aux p. 59 à 62; Lucinda Vandervort, «Mistake of Law and Sexual Assault : Consent and Mens Rea», (1987-88) 2 C.J.W.L. 233; Elizabeth Sheehy, «Canadian Judges and the Law of Rape : Should the Charter Insulate Bias?», (1989) 21 Ottawa L. Rev. 741; Lucinda Vandervort, «Consent and the Criminal Law», (1990) 28 Osgoode Hall L.J. 490; Rosemary Cairns-Way, «Bill C-49 and the Politics of Constitutionalized Fault», (1993) 42 U.N.B.L.J. 325; Patricia Hughes, «From a Woman's Point of View», (1993) 42 U.N.B.L.J. 341; et Gayle MacDonald et Karen Gallagher, «The Myth of Consenting Adults : The New Sexual Assault Provisions», (1993) 42 U.N.B.L.J. 373. Voir également les articles suivants sur le même sujet qui ont été publiés dans des revues américaines : Victoria Deltmar, «Culpable mistakes in rape : eliminating the defence of unreasonable mistake of fact as to victim consent», (1985) Dickinson L. Rev. 473; et Robin Wiener, «Shifting the communication burden : a meaningful consent standard in rape», (1983) 6 Harv. Women's L.J. 143.

[26] *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595; *R. v. Wald*, [1989] 3 W.W.R. 324 (C.A. Alb.); *Laybourn, Bulmer et Illingworth c. La Reine*, [1987] 1 R.C.S. 782. La nature de ces mythes est décrite par M^me^ le juge L'Heureux-Dubé dans ses motifs de dissidence dans les affaires *Osolin*, *ibid.*, et *R. c. Seaboyer*,

IV. LE CRITÈRE DE L'«APPARENCE DE VRAISEMBLANCE»

Il a toujours été difficile, dans le cadre de l'application du moyen de défense fondé sur la croyance sincère mais erronée au consentement, de concilier, d'une part, l'affirmation voulant que la croyance de l'accusé quant au consentement de la femme doit être sincère sans nécessairement être raisonnable et, d'autre part, le fait que le moyen de défense soit soumis au jury seulement si la prétention de l'accusé a une «apparence de vraisemblance»[27]. La Cour suprême a souligné dans l'affaire *Pappajohn* qu'il n'était pas nécessaire que la croyance de l'accusé quant au consentement soit raisonnable pour donner à celui-ci un moyen de défense. Mais, jusqu'à tout récemment, en raison de l'application plutôt rigoureuse du critère de l'«apparence de vraisemblance», la plupart des erreurs déraisonnables n'ont pas été soumises au jury.[28]

Cependant, des arrêts récents laissent croire que la Cour suprême du Canada tend maintenant à assouplir le critère de l'«apparence de vraisemblance». Cette tendance est inquiétante et mérite examen. Il faut également s'inquiéter du fait que les juges des tribunaux inférieurs ont toujours appliqué de façon moins rigoureuse que la Cour suprême le critère de l'«apparence de vraisemblance».[29] Voyons maintenant la manière dont la Cour suprême a appliqué ce critère.

a) Décisions de la Cour suprême du Canada sur la question de savoir dans quels cas le moyen de défense devrait être soumis au jury[30]

---

précitée, note 5.

27 *Pappajohn c. La Reine*, précité, note 19.

28 La formulation du critère de l'«apparence de vraisemblance» la plus favorable aux accusés a été élaborée par le juge Lamer, dissident dans l'affaire *R. c. Laybourn*, précitée, note 26. Le juge Lamer a déclaré que la défense de croyance sincère mais erronée au consentement devait être soumise au jury non seulement lorsque la seule preuve présentée au soutien de la défense est l'affirmation faite sous serment par l'accusé qu'il croyait sincèrement que la femme consentait à l'activité sexuelle, mais également dans *tous les cas* où l'accusé témoigne que la victime a véritablement consenti. Cette position, qui a été reprise dans l'affaire *R. v. Burns* (1989), 102 N.B.R. (2d) 166 (C.A.), n'a pas eu d'abord une grande influence sur la Cour. Mais, comme nous le verrons plus loin, des affaires récentes permettent de croire que l'opinion de la Cour est en voie de changer en ce sens.

29 Voir, par exemple, *R. v. Plummer and Brown* (1975), 31 C.R.N.S. 220 (C.A. Ont.); *R. v. Weaver* (1990), 80 C.R. (3d) 396 (C.A. Alb.); *R. v. Letendre* (1991), 5 C.R. (4th) 159 (C.S.C.-B.); *R. v. Burwell*, précité, note 20; *R. v. Park* (1994), 145 A.R. 207 (C.A.); *R. v. Livermore* (1994), 89 C.C.C. (3d) 425 (C.A. Ont.); et *R. v. B.C. and K.G.* (1993), 80 C.C.C. (3d) 467 (C.A. Ont.).

30 Pour une excellente discussion de ces affaires, voir : Emily Steed, «Reality Check : The Sufficiency Threshold to the Air of Reality Test in Sexual Assault Cases», (1994) 36 Crim. L. Q. 448.

***R. c. Pappajohn* (1980)**[31]

La majorité de la Cour a décidé, dans cette affaire, que la preuve présentée n'était pas suffisante pour soumettre la défense au jury. Les éléments les plus importants de la preuve étaient les suivants : la victime a été ligotée par l'accusé; celui-ci a admis qu'elle avait résisté; la femme s'est enfuie, nue et hystérique, pour trouver refuge dans une maison voisine; et l'accusé *n'a pas* initialement soutenu qu'il avait cru à tort que la victime consentait, mais plutôt qu'elle avait véritablement consenti.[32]

Alors que la majorité de la Cour semblait mettre en doute la version de l'accusé en raison de son caractère déraisonnable, le juge Dickson, dissident dans cette affaire, était d'avis que le moyen de défense aurait dû être soumis au jury puisque «[L]e jury aurait pu conclure à une résistance symbolique seulement avant l'«asservissement», que l'appelant a pu ne pas percevoir comme une absence de consentement»[33]. Selon les juges dissidents, la défense de croyance sincère mais erronée au consentement pouvait avoir une «apparence de vraisemblance», même dans les cas où la victime a montré son désaccord.

***R. c. Sansregret* (1985)**[34]

L'accusé, un ancien amant de la victime, est entré par effraction chez cette dernière et l'a menacée d'user de violence si elle n'acceptait pas d'avoir des rapports sexuels avec lui. Elle s'est livrée à l'activité sexuelle de peur d'être battue. Le juge du procès a statué que l'accusé avait cru sincèrement au consentement de la victime, et également que celle-ci avait consenti aux rapports sexuels parce qu'elle avait peur et qu'elle craignait pour sa sécurité. Elle a elle-même reconnu d'ailleurs que l'accusé croyait sincèrement qu'elle consentait parce que sa vie dépendait de sa capacité à le convaincre qu'elle voulait se réconcilier avec lui.

La Cour suprême a cependant statué que la défense de croyance sincère mais erronée au consentement ne devait pas être soumise au jury. La Cour a conclu à l'ignorance volontaire de l'accusé et a déclaré que, s'il y a ignorance volontaire de la part de l'accusé ou si celui-ci, tout en sachant qu'il doit se renseigner, ne le

---

[31] Précité, note 19.

[32] *Ibid.*, à la p. 130.

[33] *Ibid.*, à la p. 164.

[34] [1985] 1 R.C.S. 570.

fait pas, la défense de croyance sincère mais erronée au consentement ne peut être utilisée.

***R. c. Robertson* (1987)**[35]

La Cour suprême a statué, dans cette affaire où l'accusé avait réussi, en prétendant être un ami de la compagne de chambre de la victime, à pénétrer dans l'appartement de celle-ci vers 4 h 30, l'avait menacée de violence et avait effectivement usé de violence contre elle, qu'il n'y avait pas une preuve suffisante pour soumettre la défense d'erreur au jury. En l'espèce, l'accusé n'avait pas témoigné et aucun autre élément de preuve concernant la croyance erronée quant au consentement n'avait été produit.

***R. c. Reddick* (1991)**[36]

Dans cette affaire, la Cour suprême a statué, à la majorité, que la défense d'erreur de fait ne pouvait avoir une «apparence de vraisemblance» et que la défense n'aurait pas dû être soumise au jury. L'accusé était marié et était beaucoup plus âgé que la jeune victime, qui avait 15 ans. Il prétendait que le fait que la jeune fille soit montée de plein gré dans sa voiture, qu'elle soit allée au restaurant avec lui et qu'elle ne se soit pas enfuie de l'appartement après avoir eu une relation sexuelle avec lui rendait vraisemblable la défense d'erreur de fait. Cette prétention a été acceptée par le juge du procès, mais a été rejetée par la Cour suprême. Le juge Stevenson, dissident dans cette affaire, était d'avis quant à lui que la conduite de la jeune fille n'était pas incompatible avec son consentement et que le moyen de défense aurait dû, par conséquent, être soumis au jury.

***R. c. Laybourn et autres* (1987)**[37]

La victime dans cette affaire, une prostituée, a accepté de fournir ses services au premier accusé pour 80 $. Les deux autres accusés sont ensuite arrivés sur les lieux, et elle s'est opposée à leur présence. Un des accusés lui a dit qu'elle devait fournir ses services aux trois sans être payées. Il a ajouté qu'elle faisait un dur métier et qu'elle devrait s'y habituer. Un témoin a déclaré avoir entendu la victime demander 60 $ à chacun des accusés pour les services qu'elle le fournirait, ce à quoi ces derniers auraient répondu qu'ils lui paieraient 20 $ chacun. La victime a témoigné qu'elle n'avait pas donné son consentement, mais qu'elle avait accepté de se soumettre aux désirs des accusés parce qu'elle avait peur. La Cour a statué que, compte tenu des circonstances de

---

[35] [1987] 1 R.C.S. 918.

[36] [1991] 1 R.C.S. 1086.

[37] Précité, note 26.

l'affaire, la preuve de négociations quant au prix des services de la victime était suffisante pour donner une apparence de vraisemblance à la défense de croyance erronée quant au consentement. En conséquence, la défense aurait dû être soumise au jury.

***R. c. Osolin* (1993)**[38]

Il s'agit de la plus récente affaire dans laquelle la Cour suprême du Canada a eu à se pencher sur l'application de la défense d'erreur dans les cas d'agression sexuelle. Chose inquiétante, la Cour n'a jamais été si favorable à la défense d'erreur, alors qu'il est clair que la prétendue erreur de l'accusé, même si elle était sincère, traduisait un esprit coupable et un comportement sexiste. En l'espèce, un homme avait dit à l'accusé que la victime était «une fille facile». La preuve a montré que la jeune fille a eu des rapport sexuels avec deux de ses amis le jour où l'agression reprochée à l'accusé a été commise. Les faits sont les suivants : l'accusé a fait irruption dans une roulotte où se trouvait la jeune fille et l'un de ses amis. Il a transporté la jeune fille nue à l'extérieur de la roulotte, l'a déposée sur le siège arrière d'une voiture et l'a amenée à une quarantaine de kilomètres plus loin. Là, il l'a ligotée et a eu des rapports sexuels avec elle. Il a admis «ne pas avoir tenu compte» des protestations de la victime, qui refusait de quitter la roulotte. Il a été établi que l'accusé a déchiré la culotte de la jeune fille lorsqu'il l'a transportée à l'extérieur de la roulotte. Des preuves médicales ont en outre confirmé le témoignage de la victime selon lequel l'accusé l'avait frappée à la tête et l'avait attachée au lit avec un fil électrique. La police a découvert la victime sur le bord de la route, nue et en proie à une violente crise de larmes. L'un des points en litige dans cette affaire concerne la question de savoir si le juge du procès a commis une erreur en refusant le contre-interrogatoire concernant une note figurant dans les dossiers médicaux sur la santé mentale de la victime selon laquelle «[E]lle [la victime] craint que son attitude et son comportement aient pu influencer l'homme jusqu'à un certain degré et elle commence à avoir des doutes quant à toute l'affaire»[39]. La majorité de la Cour a statué que le juge du procès aurait dû permettre le contre-interrogatoire sur cet élément des dossiers médicaux, car celui-ci aurait pu être pertinent au regard de la croyance sincère mais erronée de l'accusé quant au consentement de la victime.[40]

---

[38] Précité, note 26.

[39] *Ibid.*, à la p. 661.

[40] L'affaire *R. v. O'Connor* (1994), 89 C.C.C. (3d) 109 (C.A.C.-B.) (autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada accordée) est une autre cause qui traite de la communication des dossiers médicaux dans les causes d'agression sexuelle.

De plus, la majorité de la Cour a statué que la défense de croyance sincère mais erronée au consentement aurait dû être soumise au jury. Le juge Cory a ajouté, au nom de la majorité, que comme il n'y avait pas eu de déclaration de culpabilité sous le chef de l'enlèvement, on ne pouvait pas considérer que la preuve relative à l'enlèvement enlevait toute vraisemblance à la défense de croyance sincère mais erronée au consentement. C'est là l'opinion formulée par le juge Cory, même si l'accusé a reconnu lors de son témoignage que la victime n'avait pas consenti à aller dans la voiture avec lui.

b) Analyse

Quoique la Cour suprême ait affirmé avec force qu'il n'était pas nécessaire, pour acquitter un accusé, que sa croyance sincère quant au consentement soit raisonnable, elle a relativement bien réussi dans le passé à identifier les cas où la preuve ne fournissait pas de motifs raisonnables soutenant la croyance sincère de l'accusé. Cependant, les décisions rendues récemment dans les affaires *Laybourn* et *Osolin* sont des exemples de la position adoptée par la Cour selon laquelle un accusé peut être acquitté même si sa conduite et son comportement concernant l'état d'esprit de la femme révèle un grave manque de considération et une insensibilité à l'égard de l'intégrité sexuelle et physique de celle-ci.

Lorsqu'on analyse ces décisions, il faut toujours garder à l'esprit la justification du moyen de défense fondé sur l'erreur de fait, à savoir que l'accusé est moralement innocent. Le raisonnement appliqué dans l'affaire *Laybourn* repose sur l'idée datant d'une autre époque que les prostituées sont moins «violables» que les autres femmes et qu'il est compréhensible qu'un homme présume qu'une prostituée consent à une activité sexuelle, peu importe la contrainte employée contre elle. Dans l'affaire *Osolin*, la Cour a appliqué un autre mythe sexiste : lorsqu'un homme a des raisons de penser qu'une femme est de moeurs légères, il peut croire sincèrement qu'elle consentira à des rapports sexuels dans tous les cas.

C'est dans des cas comme l'affaire *Osolin* que la défense d'erreur soulève l'indignation la plus forte chez les féministes. M^me^ le juge L'Heureux-Dubé a déclaré ce qui suit dans ses motifs de dissidence dans cette affaire :

> [...] ce moyen [la défense de croyance erronée quant au consentement] était, à mon avis, totalement injustifié eu égard tant à la preuve qu'à la manière dont la défense a été présentée.[41]

---

[41] Précité, note 26, à la p. 609.

Le fait de soumettre la défense d'erreur au jury dans les cas où il est clair que la victime a résisté et que l'accusé a utilisé la force a pour effet d'excuser l'accusé qui a) agit d'une manière extrêmement agressive et violente sur le plan sexuel, b) croit que le refus montré par la femme n'a aucune importance en ce qui concerne la question de savoir si elle consent et c) croit que la réputation d'une femme voulant que celle-ci soit de moeurs légères est pertinente relativement à cette question. Encore une fois, dans de tels cas, la sympathie que nous ressentons, aussi bien sur le plan moral qu'émotif, pour des accusés comme M^me^ Tolson, qui croyait sincèrement que son premier mari était décédé, est exploitée spécieusement pour excuser la conduite d'hommes qui fondent leur croyance quant au consentement d'une femme à l'égard d'une activité sexuelle soit sur des suppositions narcissiques concernant le désir sexuel qu'ils inspirent, soit sur des mythes sexistes relatifs à la propension des femmes à consentir aux activités sexuelles.

Par ailleurs, le fait que la Cour puisse considérer, dans une affaire comme *Osolin*, que l'accusé a cru sincèrement mais à tort au consentement de sa victime met en doute l'importance véritable que la Cour accorde à la protection de l'intégrité sexuelle des femmes. La préoccupation qu'a suscitée chez les juges l'innocence possible d'Osolin sur le plan moral traduit une définition du caractère moral qui va tout à fait à l'encontre de l'existence d'une certaine obligation morale, pour l'individu, de se soucier de savoir si sa partenaire sexuelle consent à l'activité.

Le raisonnement de la Cour dans l'affaire *Osolin* témoigne ainsi d'un refus bien ancré d'interpréter le Code de façon à assujettir la décision relative au caractère répréhensible dans les affaires d'agression sexuelle à l'application d'une norme concernant le caractère raisonnable de la croyance quant au consentement. Compte tenu de l'interprétation donnée par la Cour au critère de l'apparence de vraisemblance et au par. 265(4) du Code -- qu'elle considère n'être que de simples énoncés relatifs au fardeau de la preuve[42] --, on peut se demander si les juges ne

---

[42] Il importe de noter qu'on a interprété le par. 265(4) du *Code criminel* comme s'il codifiait le critère de l'apparence de vraisemblance. Ainsi, l'examen de la question de savoir si le moyen de défense devrait être soumis au jury est parfois fondé sur cette disposition. Celle-ci prévoit ce qui suit :

> Lorsque l'accusé allègue qu'il croyait que le plaignant avait consenti aux actes sur lesquels l'accusation est fondée, le juge, s'il est convaincu qu'il y a une preuve suffisante et que cette preuve constituerait une défense si elle était acceptée par le jury, demande à ce dernier de prendre en considération, en évaluant l'ensemble de la preuve qui concerne la détermination de la sincérité de la croyance de l'accusé, *la présence ou l'absence de motifs raisonnables pour celle-ci*. [Italique ajouté]

tiennent pas absolument à continuer de conférer une grande portée à la défense. Cette possibilité met en évidence la nécessité de veiller à ce que les nouvelles normes de responsabilité applicables aux agressions sexuelles qui seront prévues par le Code soient claires et précises.

V. LES MODIFICATIONS DE 1992 : LES QUESTIONS DE NATURE CONSTITUTIONNELLE ET LE RÔLE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DANS LA PRÉSERVATION DES PROGRÈS RÉALISÉS

a) Éléments fondamentaux des modifications et erreur quant au consentement en tant qu'erreur de droit

Quoique la constitutionnalité de la défense d'erreur de fait telle qu'appliquée dans les cas d'agression sexuelle n'ait jamais été contestée directement devant les tribunaux, la Cour suprême du Canada a rendu en 1991 une décision qui renforce indirectement la validité de la défense. Dans l'affaire *R. c. Seaboyer*[43], la Cour a invalidé l'art. 276 du *Code criminel*, qui limitait la capacité de la défense de contre-interroger la victime au sujet de son passé sexuel, au motif qu'il portait atteinte au droit des hommes de présenter une défense pleine et entière tel que garanti par la Constitution. Au soutien de sa position, la Cour souligne notamment qu'empêcher la défense d'interroger les témoins dans tous les cas limiterait la capacité de l'accusé de présenter des éléments de preuve étayant une défense d'«erreur»[44], ce qui priverait les hommes de leur droit à une défense, droit garanti par l'art. 7 et l'al. 11d) de la Charte.

Pour répondre à l'indignation créée chez le public par la décision rendue dans l'affaire *Seaboyer*, le Parlement, avec l'aide d'activistes et d'avocates féministes, a modifié les dispositions du *Code criminel* relatives aux agressions sexuelles en 1992.[45] Ces modifications ne sont pas contraires à l'arrêt *Seaboyer*; elles n'abolissent pas non plus la défense d'erreur. Elles définissent plutôt ce qu'est le «consentement» en prévoyant les situations dans

---

Toutefois, dans l'affaire *Osolin*, précitée, note 26, la Cour suprême a interprété la disposition de façon qu'elle oblige seulement l'accusé à produire des éléments de preuve suffisants pour que la question de l'erreur de fait puisse être soulevée. Cette interprétation crée des problèmes étant donné que la question du fardeau de la preuve est liée à la décision du juge de soumettre la défense au jury, alors que le par. 265(4) traite clairement des directives que le juge, après avoir décidé de soumettre la défense au jury, doit donner à celui-ci concernant la façon de traiter la preuve.

[43] Précitée, note 5.

[44] *Ibid.*, à la p. 613.

[45] Précité, note 3.

lesquelles il n'y a pas consentement, limitent l'utilisation de la défense d'«erreur» et imposent à l'agresseur l'obligation de déterminer s'il y a consentement.

L'article 273.2 adopté en 1992 prévoit ce qui suit :

> Ne constitue pas un moyen de défense contre une accusation fondée sur les articles 271, 272 ou 273 le fait que l'accusé croyait que le plaignant avait consenti à l'activité à l'origine de l'accusation lorsque, selon le cas :
>
> a) cette croyance provient :
> (i) soit de l'affaiblissement volontaire de ses facultés,
> (ii) soit de son insouciance ou d'un aveuglement volontaire;
>
> b) il n'a pas pris les mesures raisonnables, dans les circonstances dont il avait alors connaissance, pour s'assurer du consentement. (1992, ch. 38, art. 1)

La modification la plus importante se trouve à l'alinéa b)[46], qui assujettit la défense de croyance sincère mais erronée au consentement à une norme relative au caractère raisonnable. Il ne fait aucun doute que le législateur, en adoptant cet alinéa, voulait «annuler» la décision rendue dans l'affaire *Pappajohn*[47]. En lui imposant l'obligation de prendre les mesures raisonnables pour s'assurer du consentement, la disposition empêche l'accusé de justifier sa croyance quant au consentement par sa seule perception subjective et de faire valoir qu'une croyance sincère quant au consentement existait dans des circonstances où une personne raisonnable se serait rendu compte que la victime ne consentait pas à l'acte. La disposition reprend la philosophie du «non, c'est non»[48] et empêche un accusé de faire valoir qu'il n'avait pas l'intention exigée pour l'infraction d'agression sexuelle parce qu'il

---

[46] La défense fondée sur l'erreur découlant de l'insouciance ou de l'aveuglement volontaire de l'accusé a été rejetée dans l'affaire *R. Sansregret*, précitée, note 34. La question de l'erreur découlant de l'intoxication volontaire est abordée dans la partie VII du présent document.

[47] Précitée, note 19.

[48] C'est ainsi que l'objet de la disposition a été décrit par Don Stuart dans «The Pendulum has been Pushed Too Far", précité, note 8, à la p. 350.

a interprété la déclaration de résistance de la victime comme un consentement.[49]

L'autre modification apportée au *Code criminel* qui est pertinente en ce qui concerne la défense d'erreur de fait se trouve à l'art. 273.1, qui renferme une définition juridique du consentement et qui prévoit différentes situations dans lesquelles il n'y a pas consentement. La première de ces situations vise le cas où «l'accord est manifesté par des paroles ou par le comportement d'un tiers». C'est là la situation sur laquelle portait l'affaire *R. v. Morgan*, où les accusés prétendaient qu'ils croyaient sincèrement au consentement de leur victime parce que le mari de celle-ci leur avait dit de ne pas faire attention aux protestations de son épouse car elle aimait être contrainte par la force à avoir des rapports sexuels.[50]

La disposition prévoit également qu'il n'y a pas consentement dans les cas suivants : le plaignant «est incapable de le former; l'accusé l'incite à l'activité par abus de confiance ou de pouvoir; il [le plaignant] manifeste, par ses paroles ou son comportement, l'absence d'accord à l'activité; après avoir consenti à l'activité, il manifeste, par ses paroles ou son comportement, l'absence d'accord à la poursuite de celle-ci».

Le *Code criminel* empêche donc maintenant l'accusé de prétendre qu'il croyait sincèrement au consentement dans les cas décrits ci-dessus. Ainsi, il sera désormais impossible pour un accusé comme Osolin qui soutient avoir cru que la victime consentait alors que celle-ci avait montré son désaccord à l'activité d'invoquer la

---

[49] Dans la décision la plus récente qu'elle a rendue sur la question du consentement, *R. c. M.L.M.*, [1994] 2 R.C.S. 3, la Cour suprême du Canada a statué qu'on ne pouvait présumer directement le consentement du manque de résistance de la victime et que c'était une erreur de dire au jury que la «victime doit opposer un minimum de résistance, par des paroles ou des gestes». Quoique la Cour n'ait pas interprété les dispositions adoptées en 1992, elle semble avoir pris ses distances par rapport à la position selon laquelle une femme doit avoir fait tout ce qui était possible pour résister aux avances sexuelles pour que l'on puisse déduire qu'elle n'a pas consenti à l'acte. L'affaire contraste avec les arrêts *Laybourn* et *Osolin*, précités, note 26, dans lesquels la Cour a semblé hostile à l'argument selon lequel l'accusé ne devrait pas avoir le droit de présumer le consentement. Peut-être que, dans l'affaire *M.L.M.*, la Cour a été influencée par le fait que la victime n'était âgée que de 12 ans. Celle-ci a témoigné qu'elle avait très peur de l'accusé et qu'elle avait fait semblant de dormir pendant les agressions. La décision de la Cour dans cette affaire permet de penser que celle-ci interprétera les modifications de 1992 en tenant compte du but qu'elles visent, soit obliger l'agresseur à prendre les mesures raisonnables pour s'assurer du consentement de la victime, plutôt que d'imposer aux femmes le fardeau d'établir qu'elles ont fait tout ce qui était possible pour montrer leur désaccord.

[50] [1975] 2 W.L.R. 923. Dans cette affaire, la Chambre des lords a posé la règle selon laquelle une erreur déraisonnable concernant le consentement de la victime constituerait une défense pour les accusés. La condamnation a toutefois était maintenue, le tribunal étant d'avis que le jury n'aurait pas accepté la preuve des accusés qu'ils croyaient sincèrement au consentement de leur victime.

défense, même dans les cas où l'affirmation relative à la croyance sincère quant au consentement pourrait être acceptée par le jury.[51]

Quoiqu'on puisse soutenir que le législateur devrait abolir complètement la défense d'erreur, il appert que les modifications de 1992 vont aussi loin que possible, étant donné l'interprétation judiciaire des droits que la Charte garantit aux hommes, pour limiter la défense. Il est difficile de déterminer si le Parlement devrait adopter une loi contredisant l'arrêt *Seaboyer* en utilisant la disposition dérogatoire de l'art. 33 de la Charte, compte tenu de la signification symbolique d'une décision de la Cour suprême qu'il y a eu atteinte au droit à un procès équitable. Les critiques suscitées par les modifications apportées aux dispositions relatives aux agressions sexuelles (et par la participation des féministes à leur rédaction) nous portent à croire que l'utilisation de l'art. 33 pour procéder à de plus vastes changements entraînerait des répercussions néfastes sur les victimes et ne serait pas défendable sur le plan politique.[52]

Toutefois, il existe peut-être des façons de faire en sorte que les modifications aient une portée étendue. Avant l'adoption des nouvelles dispositions relatives aux agressions sexuelles, Lucinda Vandervort avait soutenu que l'erreur quant au consentement devrait être traitée comme une erreur de droit plutôt que comme une erreur de fait et ne devrait pas, en conséquence, constituer un moyen de défense pour l'accusé.[53] L'argument, s'il était accepté, aurait pour effet de restreindre la portée du moyen de défense dans les affaires d'agression sexuelle. Cependant, en l'absence d'une définition juridique de la notion de consentement et dans la mesure où le consentement est considéré comme une question de «fait», l'idée selon laquelle l'erreur quant au consentement est une erreur de droit est difficile à mettre en pratique.

Cependant, l'argument est beaucoup plus convaincant maintenant que le Code définit ce qu'est le consentement et décrit les circonstances dans lesquelles le consentement ne peut être présumé.

---

[51] La décision rendue dans *M.L.M.*, précité, note 49, permet de croire que les tribunaux pourraient adopter cette position.

[52] Pour un aperçu des critiques suscitées par les modifications, voir les articles et documents rédigés par Don Stuart, précités, note 8; R. J. Delisle, «The New Rape Shield Law and the Charter», (1993) 42 U.N.B.L.J. 335; Alan D. Gold, «Flawed, Fallacious but Feminist : When One out of Three is Enough», (1993) 42 U.N.B.L.J. 381; et Robert Martin, «Bill C-49 : A Victory for Interest Group Politics», (1993) 42 U.N.B.L.J. 357.

[53] «Mistake of Law and Sexual Assault : Consent and Mens Rea», précité, note 25. Voir également le mémoire déposé par le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes dans le cadre de l'appel interjeté à la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. v. Whitley, Mowers et al.*, [1993] O.J. nº 2970 (C.A.), [1992] O.J. 3076 (C. div.).

L'infraction est maintenant définie en fonction des circonstances et de l'état d'esprit de la victime. Ainsi, si l'accusé croit sincèrement qu'une femme consentait à l'activité même si elle a montré son désaccord, son erreur devrait maintenant être considérée comme une question relevant de l'art. 273.1 du Code, qui prévoit que, dans de telles circonstances, il n'y a pas consentement. Une telle erreur devrait constituer une erreur de droit visée à l'art. 34 de la *Proposition de modification du Code criminel (principes généraux)*, qui dispose que l'ignorance de la loi ou l'erreur de droit ne constitue pas un moyen de défense à une accusation criminelle.

RECOMMANDATION :

Le Code devrait prévoir expressément qu'une erreur quant à l'existence du consentement dans les cas décrits à l'art. 273.1 devrait être considérée comme une erreur de droit et ne devrait pas, par conséquent, contituer un moyen de défense pour l'accusé.

b) Validité constitutionnelle des restrictions appliquées à la défense d'erreur de fait

La Cour suprême du Canada a statué que bon nombre des principes traditionnels de la faute subjective en matière criminelle étaient compris dans la notion de «justice fondamentale» de l'art. 7 de la Charte.[54] Les infractions auxquelles sont liés les stigmates les plus graves doivent, pour être conformes aux principes de justice fondamentale, exiger un élément moral particulier.[55]

Les nouvelles dispositions relatives aux agressions sexuelles pourraient être contestées avec succès au motif qu'elles enfreignent l'art. 7 de la Charte.[56] D'ailleurs, dans l'affaire *R. c. Hess*[57], la Cour a statué que la suppression des défenses d'erreur et de diligence raisonnable pour ce qui est de l'infraction visant le fait d'avoir des rapports sexuels avec une

---

[54] Pour une discussion très intéressante de cette tendance, voir : Rosemary Cairns-Way, «The Charter, The Supreme Court, and the Invisible Politics of Fault», (1992) 12 Windsor Y.B. Access Just. 128. Voir également : *Renvoi sur la Motor Vehicles Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486; *R. c. Vaillancourt*, [1987] 2 R.C.S. 636; *R. c. Martineau*, [1990] 2 R.C.S. 633; et *R. c. Hess*, [1990] 2 R.C.S. 906.

[55] Rosemary Cairns-Way, précité, note 25, à la p. 328.

[56] *Ibid.*, à la p. 334.

[57] Précitée, note 54.

jeune fille de moins de 14 ans (par. 146(1) du *Code criminel* de l'époque) était contraire à l'art. 7 parce que l'accusé était susceptible d'être emprisonné même s'il croyait sincèrement que la jeune fille était âgée de plus de 14 ans.[58] La Cour a déclaré en l'espèce :

> Dans les présents pourvois, nous faisons face à une situation où, même si l'accusé peut avoir cru en toute honnêteté qu'il avait des rapports sexuels avec une personne du sexe féminin qui était âgée de quatorze ans ou plus, il est malgré tout susceptible d'être emprisonné à perpétuité une fois que le ministère public a établi qu'il a réellement eu des rapports sexuels avec une personne du sexe féminin qui avait moins de quatorze ans. Selon l'expression du juge McLachlin [à la p. 940 de ses motifs], en vertu de cette disposition «une personne qui est «moralement innocente» de l'infraction -- qui n'a pas de *mens rea* à l'égard d'un élément essentiel de l'infraction -- peut être déclarée coupable et condamnée à l'emprisonnement».[59]

L'arrêt *Hess* pourrait ne pas constituer en définitive un précédent de grande valeur pour une contestation des nouvelles dispositions fondée sur la Constitution, parce que celles-ci pourraient être justifiées en vertu de l'article premier de la Charte. Il en est ainsi parce que l'élément important de la disposition examiné dans l'affaire *Hess* est le fait qu'elle empêchait l'accusé d'invoquer la défense d'erreur même s'il avait pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge de la victime. La modification apportée depuis à la disposition et son remplacement par le par. 150.1(4), qui empêche un accusé d'invoquer l'erreur en défense *sauf* s'il a pris les mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge de la victime, ont joué pour beaucoup dans la décision de la Cour selon laquelle l'ancienne disposition ne pouvait être justifiée en vertu de l'article premier de la Charte. La nouvelle législation relative aux agressions sexuelles est semblable à l'art. 150.1 en ce sens qu'elle permet la défense d'erreur de fait seulement si l'accusé a pris toutes les mesures raisonnables pour s'assurer du consentement, et semble, en conséquence, être conforme au raisonnement appliqué par la Cour dans l'arrêt *Hess*.

Une autre réponse possible à l'utilisation de l'article premier de la Charte pour justifier les modifications de 1992 découle d'un argument avancé par Don Stuart. Ce dernier soutient que l'application d'une norme objective dans les cas d'agression sexuelle ne peut en soi être contestée. Il prétend toutefois que

---

[58] Pour une analyse intéressante du raisonnement appliqué par la Cour dans cette affaire, voir : Bill Black et Isabel Grant, «Equality and Biological Differences», (1990) 79 C.R. (3d) 372.

[59] Précité, note 54, à la p. 914.

l'on devrait établir des niveaux de culpabilité en fonction des différents états d'esprit. Ainsi, la personne qui agresse sexuellement une autre personne alors qu'elle sait très bien que celle-ci ne consentirait pas à l'activité est plus coupable que la personne qui croyait au moins que l'autre personne consentait, même si cette croyance était déraisonnable.[60] Si les tribunaux devaient décider que les nouvelles dispositions enfreignent l'art. 7 de la Charte, l'argument pourrait être invoqué pour les amener à conclure que ces dispositions ne peuvent être justifiées en vertu de l'article premier de la Charte parce qu'elles sont plus qu'une atteinte minimale aux droits de l'accusé. Il y aurait donc lieu d'examiner cet argument à ce moment-ci pour déterminer si l'on devrait y ajouter foi. L'argument selon lequel un homme qui a, sans motif raisonnable, présumé le consentement de la victime est moins coupable que celui qui savait que la victime ne consentirait pas soulève des questions. D'abord, l'état d'esprit qui amènerait un homme à croire qu'une femme consent à l'activité sexuelle dans des circonstances comme celles de l'affaire *Osolin*, où la croyance était clairement déraisonnable, est tout aussi menaçant pour l'intégrité sexuelle d'une femme que l'état d'esprit lié à une agression délibérée. De plus, des croyances de ce genre peuvent être plus dangereuses sur les plans physique et psychique car elles sont probablement plus répandues; en outre, elles se fondent sur le sentiment de culpabilité que les femmes ressentent lorsque leur intégrité physique ou sexuelle est en jeu et répondent parfaitement aux intérêts des hommes, dont la plupart préféreraient se voir comme des personnes irrésistibles sur le plan sexuel plutôt que comme des agresseurs.[61]

Si un homme croit sincèrement que les femmes «faciles» consentiront à ses avances, que les femmes aiment, en général, se faire brutaliser dans les rapports sexuels ou que les femmes sont consentantes même si elles prétendent le contraire, et qu'il n'analyse pas ces croyances, il peut librement satisfaire ses désirs sexuels et exercer sa dominance sexuelle sans avoir à penser qu'il est un agresseur sexuel. L'arrogance et la suffisance révélées par cet état d'esprit ont un caractère aussi coupable que l'état d'esprit d'un individu qui reconnaît franchement avoir commis une agression sexuelle. Le préjudice causé à la femme et l'atteinte à son intégrité sexuelle sont les mêmes dans les deux cas.

---

[60] Stuart, «The Pendulum has been Pushed Too Far», précité, note 8, à la p. 353.

[61] Voir : Lorenne Clark et Debra Lewis, *Rape : The Price of Coercive Sexuality*, Toronto, Women's Press, 1977, à la p. 101 : «Dès le début de nos recherches, nous avons été frappées par le fait que la majorité des agresseurs sexuels en cause dans ces affaires n'estimaient pas qu'ils avaient fait quelque chose de répréhensible. Ils ne considéraient pas avoir un comportement différent de celui des autres hommes et n'ont pas voulu admettre qu'ils avaient contrevenu à la loi.»

M. Stuart soutient que le préjudice causé à la victime et le caractère répréhensible de la conduite de l'accusé sont deux questions distinctes. Bien qu'en général, on puisse faire une distinction valable entre les deux notions, cette distinction ne devrait pas être amplifiée lorsqu'on parle de croyance erronée quant au consentement à une activité sexuelle. Si la loi excuse les erreurs coupables dans les cas d'agression sexuelle, elle permet aux hommes de fonder leur comportement sexuel sur des comportements sexistes concernant la propension des femmes à consentir aux activités sexuelles, sans analyser de telles croyances; elle ferme ainsi les yeux sur les comportements sexuels violents. L'absence, dans la loi, d'une obligation d'évaluer les croyances sur lesquelles repose la légitimité d'un comportement sexuel coercitif laisse une place évidente pour la perpétration future d'agressions sexuelles contre les femmes et les enfants.

Malgré sa préférence pour l'établissement de niveaux de culpabilité dans les affaires d'agression sexuelle, M. Stuart a souligné qu'il est peu probable que les dispositions relatives aux agressions sexuelles puissent être contestées avec succès.[62] D'après lui, les décisions rendues par la Cour suprême dans les affaires *R. c. DeSousa*,[63] *R. c. Gosset*[64] et *R. c. Creighton*[65], qui prévoient la possibilité que des infractions criminelles (et pas seulement réglementaires) exigeant un élément moral moindre soient valides sur le plan constitutionnel, annoncent une nouvelle orientation qui s'éloigne des exigences traditionnelles relatives à l'élément moral. Il conclut que ces affaires seront probablement déterminantes en ce qui concerne la constitutionnalité des nouvelles dispositions relatives aux agressions sexuelles.

Il est difficile de prévoir si la Cour continuera de prendre ses distances par rapport à l'interprétation subjectiviste de l'art. 7 ou si elle élargira le raisonnement appliqué dans l'arrêt *Hess* pour conclure que la suppression, par le législateur, du moyen de défense fondé sur la croyance erronée enfreint l'art. 7.[66] L'hypothèse lancée par M. Stuart selon laquelle la Cour s'éloigne de sa position subjectiviste est devenue particulièrement

---

[62] Stuart, «Subjective and Objective Standards for Fault and Defences», précité, note 8.

[63] [1992] 2 R.C.S. 944.

[64] [1993] 3 R.C.S. 76.

[65] [1993] 3 R.C.S. 3.

[66] Dans l'affaire *Osolin*, précitée, note 26, la Cour a statué que le par. 265(4) ne portait pas atteinte aux droits que la Charte garantit à l'accusé. Pour en arriver à cette conclusion cependant, la Cour a interprété cette disposition comme si elle imposait simplement un fardeau de preuve à l'accusé et non pas comme si elle comportait une norme relative au caractère raisonnable.

discutable depuis l'arrêt *R. c. Daviault*[67]. Dans cette affaire, la Cour a statué que la règle établie dans l'arrêt *R. c. Leary*[68], selon laquelle la défense d'ivresse ne peut être invoquée à l'encontre d'une accusation d'agression sexuelle, enfreignait l'art. 7 de la Charte parce qu'elle empêchait l'examen de l'état d'esprit réel de l'accusé au moment de la perpétration de l'infraction. Cette affaire montre que la Cour préconise toujours une attitude subjectiviste. Plus particulièrement, on s'aperçoit que la majorité de la Cour accorde de nouveau une place prépondérante au subjectivisme rigide dans le cas des accusations d'agression sexuelle.[69]

Compte tenu de l'attrait de la Cour pour le subjectivisme dans le domaine des agressions sexuelles, le législateur devrait faire tout ce qu'il peut pour imposer clairement à celle-ci, dans la partie générale, l'obligation d'appliquer les normes relatives au caractère répréhensible contenues dans les dispositions adoptées en 1992. Il doit veiller à ce que ces normes demeurent à l'abri de contestations fondées sur la Constitution, malgré les différences qu'elles comportent par rapport aux normes «ordinaires» relatives au caractère répréhensible précisées dans les dispositions de la partie générale relatives à l'intention. En raison du lien existant entre les définitions de l'intention contenues dans la partie générale et la vulnérabilité des modifications de 1992 aux contestations fondées sur la Constitution, les mesures que nous recommandons au législateur seront décrites à la fin de la prochaine section.

c) Lien entre les modifications de 1992 et les dispositions de la partie générale concernant l'intention

Le document intitulé *Proposition de modification du Code criminel (principes généraux)* renferme un certain nombre de dispositions visant à clarifier ce qu'est l'«intention». Les articles 12.3 et 12.4 prévoient ce qui suit :

> 12.3 Pour l'application de la présente loi, une personne sait qu'une circonstance existe -- qu'il s'agisse d'un élément constitutif de l'infraction ou non -- soit si elle est consciente du fait que la circonstance existe, soit si elle est consciente du fait qu'il est probable qu'elle existe et choisit de ne prendre aucune mesure pour s'en assurer.

---

[67] [1994] 3 R.C.S. 63.

[68] [1978] 1 R.C.S. 29; voir également *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 513.

[69] Voir les arrêts *Osolin*, précité, note 26, et *Daviault*, précité, note 67.

12.4 (1) Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, pour qu'il y ait infraction, il faut, si la disposition la créant ou toute autre règle de droit prévoit que le critère de l'intention s'applique, que l'auteur du fait en cause :

a) veuille l'accomplir;
b) sache que les circonstances éventuellement précisées par la disposition existent;
c) se trouve, quant au résultat éventuellement mentionné dans la disposition, dans l'état d'esprit précisé par celle-ci ou la règle de droit.

(2) Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, pour qu'il y ait infraction, il faut, si la disposition la créant ou toute autre règle de droit prévoit que le critère de l'intention s'applique à un de ses éléments constitutifs, que l'auteur du fait en cause :

a) dans le cas du fait, veuille l'accomplir;
b) dans le cas d'une circonstance, sache qu'elle existe;
c) dans le cas d'un résultat, veuille atteindre le résultat en cause ou soit conscient du fait qu'il se produira dans le cours normal des choses.

Ces dispositions codifient l'exigence traditionnelle de la faute subjective. Nous ne les analyserons pas en détail, mais il importe de dire que si elle devaient s'appliquer aux agressions sexuelles au lieu des art. 273.1 et 273.2, il faudrait, pour qu'un accusé soit coupable, a) qu'il ait voulu avoir un contact sexuel avec la femme sans le consentement de celle-ci et b) qu'il ait réellement su qu'elle ne consentait pas ou qu'il ait été insouciant quant à la question de savoir si elle consentait.

Ainsi, les dispositions de la partie générale sur l'élément moral pourraient être interprétées comme si elles étaient tout à fait contraires aux modifications de 1992 et conféraient une grande portée à la défense d'erreur de fait en interdisant l'erreur de fait résultant de l'insouciance, mais non l'erreur de fait déraisonnable. L'important ici est d'assurer que les tribunaux ne nuisent pas aux avantages découlant de l'art. 273.2 en invalidant les dispositions adoptées en 1992 par l'utilisation de la partie générale aux fins de la détermination de l'intention requise dans le cas des agressions sexuelles. La partie générale devrait établir clairement qu'elle ne prévoit pas une norme fondamentale concernant le caractère répréhensible dont s'éloignent sans raison les dispositions particulières relatives aux agressions sexuelles.

L'utilisation des termes «[s]auf disposition contraire de la présente loi» aux par. 12.4(1) et (2) pourrait nous amener à croire que les juges devraient interpréter l'art. 273.2 de façon qu'il ait

priorité sur les définitions de la partie générale concernant l'élément moral. Cependant, les tribunaux pourraient être défavorables à l'imposition, à l'accusé, de l'obligation de prendre les mesures raisonnables pour s'assurer du consentement de la victime dans les affaires d'agression sexuelle et être tentés de considérer que les art. 12.3 et 12.4 viennent nuancer le sens de l'art. 273.2. De même, les juges pourraient se fonder sur les art. 12.3 et 12.4 pour conclure que les dispositions relatives aux agressions sexuelles constituent un écart injustifié par rapport à la norme généralement reconnue concernant le caractère répréhensible et sont, en conséquence, inconstitutionnelles.

Compte tenu de ce qui précède, il importe que la partie générale fasse deux choses. En premier lieu, elle doit établir clairement que la norme concernant le caractère répréhensible prévue à l'art. 12 ne remplace pas la norme concernant le caractère répréhensible dans les cas d'agression sexuelle. En deuxième lieu, elle doit énoncer le plus clairement possible l'importance que le Parlement accorde à l'application juste et équitable de la norme concernant le caractère répréhensible prévue par les dispositions adoptées en 1992, ce qui aura pour effet de montrer que la partie générale ne peut être utilisée au soutien de l'argument selon lequel ces dispositions constituent un écart fondamentalement injustifié par rapport à la position subjectiviste rigide.

RECOMMANDATION :

Le législateur devrait, dans la partie générale, établir le plus clairement possible, à l'intention des tribunaux, que le Code comprend la norme concernant le caractère répréhensible prévue par les dispositions relatives aux agressions sexuelles adoptées en 1992 et que cette norme ne doit pas être considérée comme un écart bizarre par rapport à la notion de faute des articles 12.3 et 12.4.

La partie générale devrait chercher à mettre les art. 273.1 et 273.2 à l'abri des contestations fondées sur la Constitution ou des interprétations strictes :

(1) en reprenant la norme concernant le caractère répréhensible applicable aux agressions sexuelles et, plutôt que supprimer de façon inéquitable la défense d'erreur lorsqu'un élément de l'infraction est la connaissance du désaccord de la victime, en définissant l'agression sexuelle de façon que l'agresseur ait :

a) l'obligation de s'assurer du consentement, et
b) l'obligation légale de ne pas donner suite à ses avances sexuelles dans les cas visés à l'art. 273.1;

(2) en établissant clairement que les art. 273.1 et 273.2 l'emportent sur les art. 12.3 et 12.4 de la partie générale proposée et qu'ils ne sont pas modifiés par ceux-ci. À cette fin, on devrait prévoir expressément que l'art. 273.2 est exclu de l'application des art. 12.3 et 12.4.

VI. LA DÉFENSE D'ERREUR EN TANT QUE FONDEMENT DE LA PERTINENCE DE LA PREUVE DU PASSÉ SEXUEL D'UNE FEMME ET DES DOSSIERS CONCERNANT SA SANTÉ MENTALE

On a déjà mentionné que la Cour suprême, en invalidant, dans l'arrêt *Seaboyer*, les dispositions du *Code criminel* rendant inadmissibles, dans certaines circonstances, les éléments de preuve relatifs au passé sexuel de la victime, voulait assurer que ceux-ci puissent être utilisés pour donner une «apparence de vraisemblance» à la défense d'«erreur» invoquée par un accusé.[70] Ce pourrait être le cas, par exemple, lorsque l'accusé soutient que sa croyance quant au consentement repose sur des renseignements qu'il a obtenus relativement au passé sexuel de la victime. Étant donné qu'au moment de l'affaire *Seaboyer*, la défense de croyance sincère mais erronée au consentement de la victime n'était, en droit, assujettie à aucune restriction, la Cour a statué qu'il était contraire aux «principes de justice fondamentale» de priver un accusé de la possibilité de présenter au tribunal des éléments de preuve lui permettant de bénéficier du moyen de défense.

---

[70] La majorité de la Cour a cerné dans cette affaire d'autres motifs de pertinence des éléments de preuve relatifs au passé sexuel de la victime. Cependant, ce motif était très important dans le raisonnement de la Cour. Comme je l'ai déjà dit ailleurs :

> Cette preuve n'est pas pertinente en ce qui concerne la question de la crédibilité ou du consentement de la plaignante. La nature du moyen de défense élimine considérablement ces deux questions en mettant l'accent sur l'état d'esprit de l'accusé. Ainsi, on a considéré que les éléments de preuve relatifs au passé sexuel de la plaignante peuvent être pertinents en ce qui concerne la question de la croyance de l'accusé quant au consentement de la plaignante.
>
> Annalise Acorn, «Pornographic Imagination and the Springs of Relevance : *R. v. Seaboyer*», (1991) 3 Const. Forum 25.

Dans l'affaire *R. v. Wald*[71], le juge Harradence de la Cour d'appel de l'Alberta est allé jusqu'à dire :

> En outre, même si l'accusé n'a pas une connaissance particulière de la réputation ou du passé sexuels de la plaignante, une telle preuve peut quand même être pertinente en ce qui concerne la question de la croyance sincère mais erronée au consentement. Le fait que la plaignante ait la réputation de participer à un type donné d'activité sexuelle peut ajouter du poids au témoignage de l'accusé selon lequel il croyait honnêtement que celle-ci consentait, même s'il n'était pas au courant de cette réputation.[72]

Ainsi, l'existence de la défense d'erreur de fait a mené à une plus grande admissibilité des éléments de preuve relatifs au passé sexuel des femmes, même dans des cas où la pertinence de cette preuve découlait de mythes sexistes concernant les situations dans lesquelles le consentement peut être présumé.[73] M^me^ le juge L'Heureux-Dubé a très clairement souligné, dans l'arrêt *Seaboyer*, que la pertinence de cette preuve dépend de l'acceptation de mythes sur le viol, comme celui qui veut que l'on puisse présumer que les femmes de «moeurs faciles» consentent aux rapports sexuels.[74]

Les modifications apportées au Code en 1992 sont peut-être allées aussi loin que le permet la Constitution, compte tenu de l'arrêt *Seaboyer*, pour limiter l'admissibilité de cette preuve. Toutefois, la restriction prévue par la loi relativement à l'utilisation de la défense de croyance sincère mais erronée au consentement dans les cas où l'accusé n'a pas pris les mesures raisonnables pour s'assurer du consentement devrait avoir pour

---

[71] Précitée, note 26.

[72] *Ibid.* Voir également l'analyse de l'affaire faite par Elizabeth Sheehy, précitée, note 25, aux p. 758 et 759.

[73] Pour une critique féministe de cette situation, voir : Elizabeth Sheehy, «Canadian Judges and the Law of Rape», précité, note 25; Annalise Acorn, précité, note 70; Elizabeth J. Shilton et Anne S. Derrick, «Sex Equality and Sexual Assault : In the Aftermath of *Seaboyer*», (1991) 11 Windsor Yearb. Access Justice 107; Martha Shaffer, «*Seaboyer v. R.* : A Case Comment», (1992) 5 C.J.W.L. 202; T. Brettel Dawson, «Sexual Assault Law and Past Sexual Conduct of the Primary Witness : The Construction of Relevance», (1987-88) 2 C.J.W.L. 310; Diana Majury, «*Seaboyer* and *Gayme* : A Study InEquality», Julian Roberts et Renate Mohr, éd., *Confronting Sexual Assault : A Decade of Legal and Social Change*, Toronto, U. of T. Press, 1994, à la p. 268; Elizabeth Sheehy, «Feminist Argumentation Before the Supreme Court of Canada in *R. v. Seaboyer; R. v. Gayme* : The Sound of One Hand Clapping», (1991) 18 Melbourne U. L. Rev. 450; Yola Grant, «The Penetration of the Rape Shield», (1989-90) 3 C.J.W.L 592; Peggy Kobly, «Rape Shield Legislation : Relevance, Prejudice and Judicial Discretion», (1992) 30 Alta. L. Rev. 988; Christine Boyle et Marilyn MacCrimmon, «*R. v. Seaboyer* : A Lost Cause?», (1991) 7 C.R. (4th) 225.

[74] Précité, note 5, à la p. 683.

effet de limiter les situations dans lesquelles des éléments de preuve préjudiciables concernant la victime seront pertinents et recevables.

La décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Osolin* soulève toutefois de graves questions quant à la position de la Cour concernant le type de preuve qui peut entraîner l'absolution morale de l'accusé. En l'espèce, les dossiers relatifs à la santé mentale de la victime, notamment la note qu'ils contenaient selon laquelle celle-ci craignait que son attitude et son comportement aient pu influencer l'accusé, ont été jugés pertinents au regard de la croyance sincère au consentement alléguée par l'accusé. L'affaire suscite des préoccupations très précises concernant l'accessibilité des accusés aux dossiers relatifs à la santé mentale des femmes et les répercussions de cette accessibilité sur l'équité du procès, le nombre d'agressions sexuelles signalées à la police et la relation des femmes avec leur thérapeute.

Dans ses motifs de dissidence, M^me^ le juge L'Heureux-Dubé a mentionné que la preuve des antécédents de santé mentale d'une femme est susceptible d'être, de façon disproportionnée, jugée pertinente dans les affaires d'agression sexuelle en raison des mythes concernant les agressions sexuelles auxquels croient les jurys appelés à juger ces affaires.[75] Essentiellement, ce qui nous préoccupe, c'est qu'une preuve préjudiciable à une femme, en particulier si elle concerne ses moeurs sexuels ou sa stabilité émotive, puisse être admise en raison de sa supposée pertinence au regard de la défense de croyance erronée au consentement.[76]

Compte tenu de la décision inquiétante rendue dans l'affaire *Osolin*, des précautions additionnelles doivent donc être prises pour assurer que les dispositions adoptées en 1992 reçoivent application. Les tribunaux devraient reconnaître, lorsqu'ils déterminent l'admissibilité des dossiers psychiatriques des femmes, que la relation thérapeute-patiente n'est *en aucune façon* un processus de recherche des faits. Cette relation concerne l'affect, non des faits. On ne demande pas au thérapeute de déterminer la véracité des déclarations de la patiente ou de prendre des mesures pour s'assurer que celles-ci sont vraies. Ainsi, outre le danger que représente la présentation d'une telle preuve pour la relation thérapeute-patiente, il y aurait lieu de reconnaître que les déclarations faites par une patiente à son thérapeute comportent tous les risques du ouï-dire. Lorsque, dans des affaires comme *Osolin*, la preuve est présentée pour prouver la véracité de la

---

[75] *Osolin*, précité, note 26, à la p. 621.

[76] Voir : Sadie Bond, «Psychiatric Evidence of Sexual Assault Victims : The Need for Fundamental Change in the Determination of Relevance», (1993) 16 Dalhousie L.J. 416; et Elizabeth Sheehy, «Preliminary Inquiries : Feminist Analysis» [inédit], à la p. 10.

déclaration -- que la conduite de la femme a influé sur le comportement de l'accusé et que la victime était, d'une certaine façon, responsable de ce comportement --, le tribunal devrait exclure cette preuve au motif qu'elle constitue du ouï-dire.[77] Mme le juge L'Heureux-Dubé a abordé cette question dans ses motifs de dissidence dans l'affaire *Osolin* :

> De surcroît, les dossiers médicaux relatifs à des déclarations faites dans le cours d'une thérapie constituent du ouï-dire et suscitent en soi des problèmes en matière de fiabilité. Les préoccupations qu'exprime le témoin dans le cadre d'une thérapie après le fait ne sauraient équivaloir à un témoignage rendu au cours d'un procès, même en présumant qu'elles ont été correctement comprises et fidèlement prises en note. Le contexte dans lequel ces déclarations ont été faites, tout comme les attentes des parties à leur propos, diffèrent totalement. Dans un procès, le témoin fait une déposition sous serment sur les événements particuliers en cause. Dans une thérapie, par contre, le dialogue entre le thérapeute et le patient s'alimente à toute une gamme de facteurs tels l'histoire personnelle, les pensées, les émotions aussi bien que des actes en particulier. Il existe donc un fort risque que le juge des faits se serve de ces déclarations isolément, hors de leur contexte, afin d'en inférer des conclusions totalement injustifiées.[78]

Quoique la majorité de la Cour n'ait pas abordé la question du ouï-dire, il ne faudrait pas négliger son importance.

RECOMMANDATION :

Le législateur doit intervenir relativement à la question de l'admissibilité des dossiers relatifs à la santé mentale des femmes, en prévoyant que ces dossiers constituent du ouï-dire, qu'ils sont protégés par le secret professionnel et qu'ils devraient, en conséquence, être exclus.

---

[77] Pour une explication de la règle du ouï-dire, voir : John Sopinka et autres, *The Law of Evidence in Canada*, Toronto, Butterworths, 1993, aux p. 155 à 159.

[78] Précitée, note 26, aux p. 622 et 623.

VII. L'ERREUR DE FAIT ET L'INTOXICATION

Dans l'arrêt récent *R. c. Daviault*[79], la Cour suprême a statué que la règle établie dans l'affaire *Leary c. La Reine*[80], selon laquelle une erreur causée par l'intoxication ne constitue pas une défense à une infraction d'intention générale, portait atteinte aux droits garantis à l'accusé par l'art. 7 de la Charte.[81] L'agression sexuelle est une infraction d'intention générale à l'encontre de laquelle, avant l'arrêt *Daviault*, une erreur causée par l'intoxication ne pouvait être invoquée.[82] La question de savoir ce que la nouvelle partie générale devrait prévoir relativement à la défense d'intoxication est examinée dans un contexte plus général dans un document de M^me^ Corinne McKay intitulé «Reform of the Law of Intoxication : A First Nations Women's Analysis». Il faut se demander cependant si la défense d'intoxication peut être invoquée conjointement avec la défense de croyance erronée quant au consentement. Un accusé pourrait prétendre, par exemple, qu'en raison de son intoxication, il a mal interprété la conduite de sa victime et a cru qu'elle consentait à l'activité sexuelle. Dans ce cas, la croyance erronée quant au consentement est «causée» par l'intoxication. Dans l'affaire *Daviault*, la Cour a souligné qu'il fallait limiter la défense d'intoxication qui pouvait dorénavant être invoquée à l'encontre d'accusations comme celles d'agression sexuelle de façon qu'elle ne puisse être utilisée que dans les «rares cas où le degré d'intoxication est si grave qu'il s'apparente à l'automatisme»[83]. L'état d'intoxication que la Cour tenait à protéger est celui qui rendrait l'accusé incapable d'accomplir un acte voulu ou de former l'élément moral minimal requis pour une infraction d'intention générale.[84]

Il est évident qu'un tel accusé ne devrait pas pouvoir invoquer à la fois cette forme d'intoxication extrême et l'erreur : un degré élevé d'intoxication est incompatible avec l'état d'esprit dans lequel l'accusé a raisonné relativement au consentement de la femme ou est arrivé à avoir certaines croyances quant à ce consentement. La croyance erronée quant au consentement doit

---

[79] Précité, note 67.

[80] Précitée, note 68.

[81] Les décisions suivantes sont fondées sur cette règle : *R. c. Bernard*, précitée, note 62; *R. c. Bresse et autres* (1978), 48 C.C.C. (2d) 78 (C.A. Qué.); *R. v. Murray* (1986), 31 C.C.C. (3d) 323 (C.S.N.-É.); *R. v. Moreau* (1986), 26 C.C.C. (3d) 359 (C.A. Ont.).

[82] *Ibid.*

[83] Précité, note 67, à la p. 101.

[84] *Ibid.*, aux p. 100 et 102.

reposer sur un *certain* type d'évaluation de l'observation que l'accusé a faite de la conduite de la femme. L'accusé doit, d'une certaine façon, dans son esprit, décider de la réponse à donner à cette conduite. Un homme se trouvant dans un état d'intoxication qui s'apparente à l'automatisme, comme celui décrit par la Cour suprême dans l'affaire *Daviault*, ne pourrait en arriver à ce genre de réponse et de conclusion réfléchies. Si l'accusé est capable d'avoir une croyance quant au consentement ou au refus de la victime, il ne peut, en même temps, être intoxiqué au point de ne pas être en mesure de former l'élément moral minimal exigé pour les infractions d'intention générale.

Ainsi, les questions constitutionnelles qui préoccupaient la Cour dans l'affaire *Daviault* ne se posent pas relativement aux erreurs causées par l'intoxication. En conséquence, rien n'empêche le législateur d'interdire, dans la partie générale du Code, l'application de la défense d'erreur causée par l'intoxication dans les affaires relatives à des infractions d'intention générale. Toutefois, parce que la distinction entre intention générale et intention spécifique est imprécise et soulève des problèmes, la partie générale devrait énumérer les infractions à l'encontre desquelles l'erreur causée par l'intoxication ne constitue pas une défense. Les infractions à l'encontre desquelles la défense sera le plus susceptible d'être invoquée sont les agressions sexuelles étant donné qu'elles soulèvent la question du consentement. Par conséquent, la partie générale devrait énoncer expressément que l'erreur quant au consentement causée par l'intoxication n'est pas une défense à une accusation d'agression sexuelle.

RECOMMANDATION :

La partie générale devrait prévoir expressément que l'erreur causée par l'intoxication ne constitue pas une défense à une accusation relative à une infraction d'intention générale. Il faudrait également établir clairement que l'agression sexuelle est une infraction d'intention générale. Toutefois, au lieu d'énoncer simplement la notion d'infraction d'intention générale à l'art. 35 de la partie générale proposée, le Code devrait préciser quelles infractions sont d'intention générale, catégorie qui devrait inclure expressément toutes les infractions d'ordre sexuel.

VIII. ERREUR ET LÉGITIME DÉFENSE : L'INTERPRÉTATION DU CARACTÈRE RAISONNABLE

L'effet disculpatoire de l'erreur de fait peut également exister relativement à la légitime défense. Par exemple, une accusée ne sera pas reconnue coupable de voies de fait si, compte

tenu des faits tels qu'elles les a raisonnablement perçus, elle croyait raisonnablement qu'il était nécessaire d'employer la force pour se défendre ou pour défendre une autre personne.[85] Il ne faut pas seulement que la force utilisée soit raisonnable dans les circonstances, mais également que la croyance erronée soit raisonnable.[86] Cette exigence quant à la croyance de l'accusée ressort de l'al. 34(2)a) du *Code criminel*, qui prévoit :

> Quiconque est illégalement attaqué et cause la mort ou une lésion corporelle grave en repoussant l'attaque est justifié si :
>
> a) d'une part, il la cause parce qu'il a des motifs raisonnables pour appréhender que la mort ou quelque lésion corporelle grave ne résulte de la violence avec laquelle l'attaque a en premier lieu été faite, ou avec laquelle l'assaillant poursuit son dessein; [...]

Il semblerait que cette exigence concernant le caractère raisonnable soit appropriée puisqu'elle permet aux tribunaux de prendre en considération les circonstances de l'erreur dans l'évaluation du caractère répréhensible des actes de l'accusé. Le problème réside toutefois dans le fait que, lorsqu'il évalue le caractère raisonnable de la croyance de l'accusé, le tribunal peut appliquer une norme masculine. En d'autres mots, les juges, en précisant le contenu d'une norme relative au caractère raisonnable, pourraient manquer d'imagination morale à l'égard d'accusées dont la perception des faits peut être fondée sur une longue expérience d'abus et d'absence de pouvoirs à laquelle les juges ne peuvent s'identifier.

Cette question a été examinée à fond dans l'affaire *R. c. Lavallee*[87], où la Cour suprême du Canada a admis un témoignage d'expert concernant le «syndrome de la femme battue» afin d'obtenir des renseignements sur la situation vécue par l'accusée, qui avait tué son conjoint après que celui-ci l'eut battue pendant de nombreuses années. M^me^ le juge Wilson a dit ce qui suit en expliquant que la norme de l'*homme* raisonnable n'était d'aucune utilité aux fins de l'évaluation du caractère raisonnable des actes de l'accusée :

> S'il est difficile d'imaginer ce qu'un «homme ordinaire» ferait à la place d'un conjoint battu, cela tient probablement au fait que, normalement, les hommes ne se

---

[85] *Reilly c. R.*, [1984] 2 R.C.S. 396, à la p. 400, et *R. v. Nelson* (1992), 71 C.C.C. (3d) 449 (C.A. Ont.).

[86] *R. c. Pétel*, [1994] 1 R.C.S. 3.

[87] [1990] 1 R.C.S. 852.

> trouvent pas dans cette situation. Cela arrive cependant à certaines femmes. La définition de ce qui est raisonnable doit donc être adaptée à des circonstances qui, somme toute, sont étrangères au monde habité par l'hypothétique «homme raisonnable».[88]

Par conséquent, il importe que les juges, lorsqu'ils évaluent le caractère raisonnable de la croyance d'une accusée aux fins de déterminer si l'erreur est déraisonnable, tiennent compte des aspects pertinents de la situation de cette dernière.

L'affaire *R. v. Eyapaise*[89] mérite d'être mentionnée à cet égard. La défense a fait valoir sans succès, dans cette affaire, que, parce que l'accusée avait été toute sa vie victime d'agressions et d'abus qui dépassent ce que la plupart d'entre nous peuvent imaginer, il était raisonnable pour elle de présumer que la force employée contre son adversaire était nécessaire pour se protéger. L'accusée avait tranché la gorge de son agresseur après que celui-ci lui eut fait subir des agressions sexuelles répétées. L'accusée ne connaissait pas l'agresseur avant l'incident. Laura Burt, dans sa critique de la décision du juge, a fait valoir que le tribunal devrait tenir compte des graves abus dont l'accusée a été victime dans le passé lorsqu'il évalue la croyance de celle-ci que son agresseur est susceptible de lui infliger des lésions corporelles graves et qu'une force extrême peut être nécessaire pour se protéger.[90]

Les modifications que l'on propose d'apporter au *Code criminel* relativement à la légitime défense semblent codifier l'exigence relative au caractère raisonnable des actes de l'accusée dans les circonstances, mais non l'exigence concernant le caractère raisonnable de la croyance de l'accusée quant à l'existence d'une menace sérieuse. Voici la disposition proposée :

> Il y a légitime défense lorsque, *dans les circonstances telles que la personne les perçoit* :
>
> a) elle agit en riposte à la force ou à la menace d'utilisation de la force, pour sa propre défense ou celle d'autrui;
> b) la force est ou serait illégale;
> c) son action est raisonnable et proportionnée au mal à éviter. [Italique ajouté]

---

[88] *Ibid.*, à la p. 874.

[89] (1993), 20 C.R. (4th) 246 (C.B.R. Alb.).

[90] Laura Burt, «The Battered Woman Syndrome and the Plea of Self-Defence : Can the Victim and the Accused be Strangers? A note on *R. v. Eyapaise*», (1993) 27 U.B.C.L. Rev. 93.

L'élimination de l'exigence relative au caractère raisonnable de la croyance quant à la menace de préjudice crée un dilemme. D'une part, cette élimination permettrait à une femme de prouver simplement qu'elle croyait sincèrement que la menace était sérieuse, ce qui pourrait aider les femmes dans des situations comme l'affaire *Eyapaise*; d'autre part, elle soulève des questions quant à la façon dont seraient traitées des affaires comme *R. v. Reilly*[91]. Dans cette affaire, l'accusé soutenait qu'une erreur causée par l'intoxication concernant la menace que sa conjointe de fait lui cause des lésions corporelles graves aurait dû lui donner le droit d'invoquer en défense la légitime défense. La Cour suprême a rejeté cet argument en appliquant la règle selon laquelle une telle erreur doit être raisonnable pour fournir une défense à l'accusé.

L'élimination de cette exigence pourrait ainsi créer une situation dans laquelle les partenaires masculins pourraient prétendre avec succès qu'ils croyaient sincèrement, quoique de façon déraisonnable, que leurs partenaires féminines représentaient pour eux une menace de préjudice grave, même lorsqu'il y a, dans la relation, déséquilibre des pouvoirs au profit de l'accusé. En outre, cette élimination permettrait aux policiers d'invoquer la légitime défense lorsqu'ils sont accusés d'avoir employé la force meurtrière contre des hommes de race noire ou des autochtones non armés.[92]

RECOMMANDATION :

Il faudrait continuer d'exiger que l'erreur quant à la menace représentée par un agresseur soit raisonnable. Il faudrait prévoir cependant que le tribunal appelé à évaluer le caractère raisonnable de l'erreur n'applique pas la norme fixe de l'«homme raisonnable», mais prend plutôt en considération des facteurs comme le fait que l'accusé a été victime de différents abus dans le passé et la nature de la relation de pouvoir existant entre l'accusé et la personne décédée.

---

[91] Précitée, note 85.

[92] Pour un examen des affaires de ce genre, dont bon nombre n'ont jamais fait l'objet d'un procès, voir : Jennie Abell et Elizabeth Sheehy, *Criminal Law and Procedure : Cases, Context, Critique*, North York, Captus Press, 1993, aux p. 198 à 204.

IX. L'ERREUR DE FAIT ET LES POURSUITES INTENTÉES CONTRE LES MÈRES

Il y a lieu de souligner que la défense d'erreur de fait peut également être pertinente au regard de la défense des femmes poursuivies en raison de leur conduite à l'égard de leurs enfants.

i. Manquement à l'obligation de fournir les choses nécessaires à la vie

La défense de croyance sincère mais erronée quant au consentement peut être invoquée par une personne accusée de ne pas avoir fourni les choses nécessaires à l'existence d'un enfant, par exemple, une mère qui, en raison de ses convictions religieuses, refuse que des soins médicaux traditionnels soient prodigués à son enfant.[93] La question de l'innocence morale soulève beaucoup de questions dans un tel cas. Une mère peut agir par amour pour son enfant et suivant des considérations qui lui permettent de croire que ses actes sont appropriés dans les circonstances. Par ailleurs, lorsqu'on examine les faits de l'affaire *R. c. Tutton*[94], dans laquelle les parents avaient omis de donner de l'insuline à leur enfant diabétique parce que la mère avait eu une vision dans laquelle l'enfant était guéri et n'avait plus besoin de ce médicament, l'analyse purement subjective de la conduite de la mère est peut-être difficile à avaler. Toutefois, il ne convient pas de criminaliser les actes posés, dans un tel cas, par une mère qui a agi de bonne foi en fonction d'une compréhension fondée sur des caractéristiques culturelles des meilleurs soins à apporter à son enfant.

ii. Enlèvement d'un enfant en contravention avec une ordonnance de garde - art. 282 du *Code criminel*

Une autre situation qui suscite des préoccupations est celle de la mère qui, parce qu'elle croit que son enfant risque d'être victime d'abus de la part d'un homme adulte à qui une ordonnance du tribunal donne un droit de garde ou de visite, prend des mesures pour empêcher les contacts entre son enfant et cet homme. Dans l'affaire *R. v. Adams*[95], la Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur le moyen de défense offert par l'art. 285, qui prévoit notamment :

> Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction prévue aux articles 280 à 283 si le tribunal est convaincu que

---

[93] *R. v. Atikian* (1990), 57 C.C.C. (3d) 293 (H.C. Ont.); *R. c. Tutton*, [1989] 1 R.C.S. 1392.

[94] *Ibid.*

[95] *R. v. Adams et al.* (1993), 79 C.C.C. (3d) 193 (C.A. Ont.).

> les actes reprochés étaient nécessaires pour protéger la jeune personne en question d'un danger imminent [...].

En l'espèce, la Cour s'est fondée sur l'arrêt *Pappajohn* pour conclure qu'il n'est pas nécessaire que l'erreur quant à la question de savoir si la jeune personne se trouve devant un danger imminent soit raisonnable. Elle a toutefois ajouté que les mesures prises doivent être raisonnables, en présumant que la croyance soit vraie. Ainsi, en l'espèce, la Cour a statué que la croyance sincère de l'accusée que l'enfant était en danger ne lui donnait pas droit à une défense puisqu'une telle croyance, même si elle était vraie, ne pouvait objectivement justifier l'enlèvement.

Compte tenu du peu d'empressement des tribunaux à conclure à l'exploitation d'un enfant, l'application d'une norme relative au caractère raisonnable de la croyance concernant l'existence d'un danger imminent menaçant l'enfant apparaît problématique. Cependant, la possibilité qu'une croyance déraisonnable quant à l'existence d'un danger imminent pour l'enfant puisse être invoquée par un accusé pour se disculper pourrait avoir d'autres conséquences aussi dramatiques dans les cas d'enlèvement par des pères qui n'auraient pas renoncé à exercer un contrôle sur leurs ex-conjointes et leurs enfants. Il y aurait donc lieu d'exiger que cette croyance soit raisonnable; le caractère raisonnable serait déterminé par une analyse complète du contexte comportant notamment un examen de la relation de pouvoir existant entre l'accusée et la personne considérée comme une menace pour l'enfant, et des actes violents et des abus dont l'accusée a pu être victime dans le passé de la part de cette personne. Le fait que l'accusée soutienne que l'enfant était en danger ne devrait pas l'empêcher de faire valoir également qu'elle croyait sincèrement mais à tort qu'un danger imminent menaçait l'enfant. Des facteurs comme le passé de victimisation de l'accusée devraient être pris en considération dans l'évaluation du caractère raisonnable de la croyance de celle-ci.

RECOMMANDATION :

Une norme relative au caractère raisonnable de la croyance erronée devrait s'appliquer relativement au défaut de fournir les choses nécessaires à l'existence (art. 215 du *Code criminel*) et à l'enlèvement d'un enfant (art. 280 à 286 du Code). Toutefois, cette norme devrait dépendre de l'ensemble des circonstances. La preuve des convictions religieuses de l'accusé et tout déséquilibre des pouvoirs entre celui-ci et les autres personnes concernées devraient être pris en considération aux fins de la détermination du caractère raisonnable de la croyance de l'accusé.

X. RECOMMANDATIONS

1. Le Code devrait prévoir expressément qu'une erreur quant à l'existence du consentement dans les cas décrits à l'art. 273.1 devrait être considérée comme une erreur de droit et ne devrait pas, par conséquent, contituer un moyen de défense pour l'accusé.

2. Le législateur devrait, dans la partie générale, établir le plus clairement possible, à l'intention des tribunaux, que le Code comprend la norme concernant le caractère répréhensible prévue par les dispositions relatives aux agressions sexuelles adoptées en 1992 et que cette norme ne doit pas être considérée comme un écart bizarre par rapport à la notion de faute des articles 12.3 et 12.4.

   La partie générale devrait chercher à mettre les art. 273.1 et 273.2 à l'abri des contestations fondées sur la Constitution ou des interprétations strictes :

   (1) en reprenant la norme concernant le caractère répréhensible applicable aux agressions sexuelles et, plutôt que supprimer de façon inéquitable la défense d'erreur lorsqu'un élément de l'infraction est la connaissance du désaccord de la victime, en définissant l'agression sexuelle de façon que l'agresseur ait :

   a) l'obligation de s'assurer du consentement, et
   b) l'obligation légale de ne pas donner suite à ses avances sexuelles dans les cas visés à l'art. 273.1;

   (2) en établissant clairement que les art. 273.1 et 273.2 l'emportent sur les art. 12.3 et 12.4 de la partie générale proposée et qu'ils ne sont pas modifiés par ceux-ci. À cette fin, on devrait prévoir expressément que l'art. 273.2 est exclu de l'application des art. 12.3 et 12.4.

3. Le législateur doit intervenir relativement à la question de l'admissibilité des dossiers relatifs à la santé mentale des femmes, en prévoyant que ces dossiers constituent du ouï-dire, qu'ils sont protégés par le secret professionnel et qu'ils devraient, en conséquence, être exclus.

4. La partie générale devrait prévoir expressément que l'erreur causée par l'intoxication ne constitue pas une défense à une accusation relative à une infraction d'intention générale. Il faudrait également établir clairement que l'agression sexuelle est une infraction d'intention générale. Toutefois, au lieu d'énoncer simplement la notion d'infraction d'intention générale à l'art. 35 de la partie générale proposée, le Code devrait préciser quelles infractions sont d'intention

générale, catégorie qui devrait inclure expressément toutes les infractions d'ordre sexuel.

5. Il faudrait continuer d'exiger que l'erreur quant à la menace représentée par un agresseur soit raisonnable. Il faudrait prévoir cependant que le tribunal appelé à évaluer le caractère raisonnable de l'erreur n'applique pas la norme fixe de l'«homme raisonnable», mais prend plutôt en considération des facteurs comme le fait que l'accusé a été victime de différents abus dans le passé et la nature de la relation de pouvoir existant entre l'accusé et la personne décédée.

6. Une norme relative au caractère raisonnable de la croyance erronée devrait s'appliquer relativement au défaut de fournir les choses nécessaires à l'existence (art. 215 du *Code criminel*) et à l'enlèvement d'un enfant (art. 280 à 286 du Code). Toutefois, cette norme devrait dépendre de l'ensemble des circonstances. La preuve des convictions religieuses de l'accusé et tout déséquilibre des pouvoirs entre celui-ci et les autres personnes concernées devraient être pris en considération aux fins de la détermination du caractère raisonnable de la croyance de l'accusé.

BIBLIOGRAPHIE

R v. Adams et al. (1993), 79 C.C.C. (3d) 193 (C.A. Ont.)

R. v. Atikian (1990), 57 C.C.C. (3d) 293, 10 W.C.B. (2d) 330 (H.C. Ont.)

R. v. Auger (1988), 86 A.R. 264 (C.A. Alb.)

R. v. B.C. and K.G. (1993), 80 C.C.C. (3d) 467 (C.A. Ont.)

Bernard c. La Reine, [1988] 2 R.C.S. 833

R. c. Bresse et autres (1978), 48 C.C.C. (2d) 78 (C.A. Qué.)

R. v. Born With A Tooth (1992), 131 A.R. 193, 25 W.A.C. 193 (C.A. Alb.)

R. v. Brooks (1989), 47 C.C.C. (3rd) 276, 6 W.C.B. (2d) 207 (C.A. Alb.)

R. v. Burwell (1993), 21 C.R. (4th) 20 (C.A. Man.)

R. c. Chapin, [1979] 2 R.C.S. 121

R. v. Ciccarelli (1989), 54 C.C.C. (3d) 121, 9 W.C.B. (2d) 402 (C. div. Ont.)

R. c. Creighton, [1993] 3 R.C.S. 3

R. v. Darquea and Martyn (1979), 47 C.C.C. (2d) 567 (C.A. Ont.)

R. c. DeSousa, [1992] 2 R.C.S. 944

R. v. Eyapaise (motifs prononcés oralement le 23 mars 1993, C.B.R. Alb.)

Forster c. La Reine, [1992] 1 R.C.S. 339

R. v. Frizzell (1993), 81 C.C.C. (3d) 463 (C.A.C.-B.)

R. c. Gosset, [1993] 3 R.C.S. 76

R. v. Hammerbeck (1991), 68 C.C.C. (3d) 161, 14 W.C.B. (2d) 1 (C.A.C.-B.)

R. v. Hansford (1987), (75 A.R. 86) (C.A. Alb.)

R. v. Hickey (1976), 68 D.L.R. (3d) 88, 12 O.R. (2d) 578 (H.C. Ont., C. div.)

R. c. Hess, [1990] 2 R.C.S. 906

S.I.D.M. c. Canada, [1992] 3 C.F. 758 (C.A.F.)

R. v. Kotch (1990), 61 C.C.C. (3d) 132, 11 W.C.B. (2d) 271 (C.A. Alb.)

Jones et Pamajewon c. La Reine, [1991] 3 R.C.S. 110

R. c. Labrosse, [1987] 1 R.C.S. 30

R. c. Lacombe (1990), 60 C.C.C. (3d) 489, 11 W.C.B. (2d) 310 (C.A. Qué.)

Laybourn, Bulmer et Illingworth c. La Reine, [1987] 1 R.C.S. 782

R. c. Lavallée, [1990] 1 R.C.S. 852

Leary c. La Reine, [1978] 1 R.C.S. 29

R. v. Leo (P.) (1993), 144 A.R. 98 (C. prov. Alb.)

R. v. Letendre (1991), 5 C.R. (4th) 159 (C.S.C.-B.)

R. v. Livermore (1994), 89 C.C.C. (3d) 425 (C.A. Ont.)

R. v. M.L.M. (1992), 117 N.S.R.(2d) 74, 324 A.P.R. 74 (C.S.N.-É., section d'appel)

R. v. Metro News Ltd. (1986), 32 D.L.R. (4th) 321, 56 O.R. (2d) 321, 29 C.C.C. (3d) 35 (C.A. Ont.)

R. v. Moreau (1986), 26 C.C.C. (3d) 359 (C.A. Ont.)

R. v. Morgan, [1975] 2 W.L.R. 923 (C.L.)

R. v. Murray (1986), 31 C.C.C. (3d) 323 (C.S.N.-É.)

R. v. Neitz (1989), 94 A.R. 316 (C.A. Alb.)

R. v. Nelson (1992), 71 C.C.C. (3d) 449 (C.A. Ont.)

R. v. O'Connor (1994), 89 C.C.C. (3d) 109 (C.A.C.-B.)

R. v. Oommen (M.) (1993),135 A.R. 321, 33 W.A.C. 321 (C.A. Alb.)

R. c. Osolin, [1993] 4 R.C.S. 595

Pappajohn c. La Reine, [1980] 2 R.C.S. 120

R. v. Park (1994), 145 A.R. 207 (C.A. Alb.)

R. v. Petrie (1993), 138 A.R. 284 (C.B.R. Alb.)

R. c. Prue; R. c. Baril, [1979] 2 R.C.S. 547

Reilly c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 396

R. c. Robertson, [1987] 1 R.C.S. 918

R. v. Ryan (1993), 80 C.C.C. (3d) 514 (C.A.C.-B.)

Sansregret c. La Reine, [1985] 1 R.C.S. 570

R. v. Surette (1993), 82 C.C.C. (3d) 36 (C.A.N.-É.)

R. c. Sault Ste-Marie, [1978] 2 R.C.S. 1299

R. c. Seaboyer; R. c. Gayme, [1991] 2 R.C.S. 577

R. v. Servico Ltd. (1977), 4 A.R. 18 (C.S. Alb., section d'appel)

R. c. Stevens, [1988] 1 R.C.S. 1153

R. v. Tolson (1889), 23 Q.B.D. 168

R. v. Toth (1991), 63 C.C.C. (3d) 273, 12 W.C.B. (2d) 461 (C.A.C.-B.)

R. v. Tran (1987), 82 A.R. 14 (C.B.R. Alb.)

R. v. Trottier (1981), 58 C.C.C. (2d) 289 (C.A.C.-B.)

R. c. Tutton, [1989] 1 R.C.S. 1392

R. v. Wald, [1989] 3 W.W.R. 324

R. v. Weaver (1990), 80 C.R. (3d) 396 (C.A. Alb.)

R. v. Whitley, Mowers et al., [1993] O.J. n° 2970 (C.A. Ont.), [1992] O.J. 3076 (C. div. Ont.)

R. c. Zundel, [1992] 2 R.C.S. 731

Annalise Acorn, «Pornographic Imagination and the Springs of Relevance : *R. v. Seaboyer*», (1991) 3 C.E.C. 25

Sadie Bond, «Psychatric Evidence of Sexual Assault Victims : The Need for Fundamental Change in the Determination of Relevance», (1993) 16 Dalhousie L. J. 416

Christine Boyle, *Sexual Assault*, Toronto, Carswell, 1984, aux p. 76 et s.

Christine Boyle et autres, *Un examen féministe du droit criminel*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services, 1985, aux p. 59 à 62

Laura Burt, «The Battered Woman Syndrome and the Plea of Self-Defense : Can the Victim and the Accused be Strangers? A note on *R. v. Eyapaise*», (1993) 27 U.B.C.L. Rev.

Peter Connelly, «*Drunkenness and Mistake of Fact : Pappajohn.v The Queen, Sweitlinski v. The Queen*», (1982) 24 Crim. L.Q. 49

Kathleen Daly, «Criminal Justice Ideals and Practices in Different Voices : Some Feminist Questions About Justice» [inédit], 1987

R. J. Delisle, «The New Rape Shield Law and the Charter», (1993) 42 U.N.B.L.J. 335

T. Brettel Dawson, «Sexual Assault Law and Past Sexual Conduct of the Primary Witness : The Construction of Relevance», (1987-88) 2 C.J.W.L. 310

George Fletcher, *Rethinking Criminal Law*, Boston, Little, Brown & Co., 1978

Patricia Hughes, «From a Woman's Point of View», (1993) 42 U.N.B.L.J. 341

Shelly Gavigan, «What is Crime» (notes inédites pour la séance pléniaire de l'atelier sur les femmes et la justice pénale de l'A.N.F.D., 1987)

Alan D. Gold, «Flawed, Fallacious but Feminist : When One out of Three is Enough», (1993) 42 U.N.B.L.J. 381

Yola Grant, «The penetration of the rape shield», (1989-90) 3 C.J.W.L 592

Peggy Kobly, «Rape Shield Legislation : Relevance, Prejudice and Judicial Discretion», (1992) 30 Alta. L.Rev. 988

Kathleen A. Lahey, «Woman, Criminal Law, and Equality» [inédit], 1987

Kathleen A. Lahey, «Implications of Feminist Theory for the Direction of Reform of the Criminal Code» [inédit] (document de recherche préparé à la demande de la Commission de réforme du droit du Canada, 1984)

Gayle MacDonald et Karen Gallagher, «The Myth of Consenting Adults : The New Sexual Assault Provisions», (1993) 42 U.N.B.L.J. 373

Audrey Macklin, «Law Reform Error : Retry or Abort?», (1993) 16 Dalhousie Law. J. 395

Diana Majury, «*Seaboyer* and *Gayme* : A Study in InEqualiity», dans Julian Roberts et Renate Mohr, éd. *Confronting Sexual Assault : A Decade of Legal and Social Change*, Toronto, U. of T. Press, 1994, à la p. 268

Robert Martin, «Bill C-49 : A Victory for Interest Group Politics», (1993) 42 U.N.B.L.J. 357

Sheila Martin, «Some Constitutional Considerations of Sexual Violence Against Women», (1994) 32 Alta L. Rev. 535

A. Norrie, «Subjectivism, Objectivism and the Limits of Criminal Recklessness», (1992) 12 Oxford J. Legal Studies 45

Christopher Nowlin, «Against a General Part of the Canadian *Criminal Code*», (1993) 27 U.B.C. Law Rev. 291

Toni Pickard, «Culpable mistakes and rape : Relating mens rea to the crime», (1980) 30 U. of T. L.J. 75

Toni Pickard, «Culpable mistakes and rape : Harsh words on *Pappajohn*», (1980) 30 U. of T. L.J. 415

Martha Shaffer, «*Seaboyer v. R.*: A Case Comment», (1992) 5 C.J.W.L. 202

Elizabeth Sheehy, «Canadian Judges and the Law of Rape : Should the Charter Insulate Bias?», (1989) 21 Ottawa L. Rev. 741

Elizabeth Sheehy, «Feminist Argument Before the Supreme Court of Canada in *R. Seaboyer; R. v. Gayme* : The Sound of One Hand Clapping» (1991) 18 Melbourne U. L. Rev. 450.

Elizabeth Sheehy, «Preliminary Inquiries : Feminist Analysis» [inédit], à la p. 10.

Elizabeth J. Shilton et Anne S. Derrick, «Sex Equality and Sexual Assault : In the Aftermath of *Seaboyer*», (1991) 11 Windsor Yearb. Access Justice 107

Emily Steed, «Reality Check : The Sufficiency Threshold to the Air of Reality Test in Sexual Assault Cases», (1994) 36 Crim. L. Q. 448

Don Stuart, «Le droit pénal : l'agression sexuelle avant et après le projet de loi C-49», (1993) 35 C.L.Q. 241

Don Stuart, «The Pendulum has been Pushed Too Far», (1993) 42 N.B.L.J. 350

Don Stuart, «White Paper Proposals on Subjective and Objective Standards of Fault and Defences, Mistake of Fact and Transferred Intent»

Lucinda Vandervort, «Mistake of Law and Sexual Assault : Consent and Mens Rea», (1987-88) 2 C.J.W.E. 233

Lucinda Vandervort, «Consent and the Criminal Law», (1990) 28 Osgoode Hall L.J. 490

Rosemary Cairns Way, «Bill C-49 and the Politics of Constitutionalized Fault», (1993) 42 U.N.B.L.J. 325

Rosemary Cairns Way, «The *Charter*, The Supreme Court, and the Invisible Politics of Fault», (1992) 12 Windsor Yearb. Access Justice 128

Vicki Waye, «Rape and the Unconscionable Bargain», (1992) 16 Crim. L.J. 94

John Williams, «Mistake of Fact : The Legacy of *Pappajohn v. The Queen*», (1985) 63 R. du B. Can. 597

«Culpable mistakes in rape : eliminating the defense of unreasonable mistake of fact as to victim consent», (1985) Dickinson L. Rev. 473

«Shifting the communication burden: a meaningful consent standard in rape», (1983) 6 Harv. W.L.J. 143

Principes de base : Recodification de la Partie générale du Code criminel du Canada, Rapport du Sous-comité sur la recodification de la Partie générale du *Code criminel* du Canada du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (président : Blaine Thacker, c.r., député), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1993

Rapport n° 31, *Pour une nouvelle codification du droit pénal* (édition révisée et augmentée), Ottawa, C.R.D.C., 1987

Proposition de modification du Code criminel (principes généraux), ministre de la Justice du Canada, le 28 juin 1993

Projet de réforme de la Partie générale du Code criminel - Document de consultation, Ottawa, ministère de la Justice du Canada, décembre 1994

LA DÉFENSE D'ERREUR DE FAIT ET LA RECODIFICATION PROPOSÉE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DU *CODE CRIMINEL* - UNE CRITIQUE FÉMINISTE ET DES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Annalise E. Acorn
Faculté de droit de l'Université de l'Alberta

I. INTRODUCTION

II. CERTAINES PRÉOCCUPATIONS FÉMINISTES CONCERNANT L'ADOPTION D'UNE PARTIE GÉNÉRALE

III. ERREUR DE FAIT ET INNOCENCE SUR LE PLAN MORAL : L'ÉNONCÉ TRADITIONNEL DE LA JUSTIFICATION DE LA DÉFENSE ET LES RAISONS DU SCEPTICISME FÉMINISTE

IV. LE CRITÈRE DE L'«APPARENCE DE VRAISEMBLANCE»

a) Décisions de la Cour suprême du Canada sur la question de savoir dans quels cas le moyen de défense devrait être soumis au jury
b) Analyse

V. LES MODIFICATIONS DE 1992 : LES QUESTIONS DE NATURE CONSTITUTIONNELLE ET LE RÔLE DE LA PARTIE GÉNÉRALE DANS LA PRÉSERVATION DES PROGRÈS RÉALISÉS

a) Éléments fondamentaux des modifications et erreur quant au consentement en tant qu'erreur de droit
b) Validité constitutionnelle des restrictions appliquées à la défense d'erreur de fait
c) Lien entre les modifications de 1992 et les dispositions de la partie générale concernant l'intention

VI. LA DÉFENSE D'ERREUR EN TANT QUE FONDEMENT DE LA PERTINENCE DE LA PREUVE DU PASSÉ SEXUEL D'UNE FEMME ET DES DOSSIERS CONCERNANT SA SANTÉ MENTALE

VII. L'ERREUR DE FAIT ET L'INTOXICATION

VIII. ERREUR ET LÉGITIME DÉFENSE : L'INTERPRÉTATION DU CARACTERE RAISONNABLE

IX. L'ERREUR DE FAIT ET LES POURSUITES INTENTÉES CONTRE LES MERES

Government
Publications

DOCUMENT: 830-536/012

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Summary
The Impact on Women of the White Paper Proposals on the Defences of Duress and Necessity

Newfoundland



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

A SUMMARY OF THE IMPACT ON WOMEN OF THE WHITE PAPER PROPOSALS ON THE DEFENCES OF DURESS AND NECESSITY

This research has been completed for the Federal/Provincial/ Territorial Senior Status of Women Officials and does not necessarily reflect their views.

A SUMMARY OF THE IMPACT ON WOMEN OF THE WHITE PAPER PROPOSALS ON THE DEFENCES OF DURESS AND NECESSITY

by Sheila H. Greene

THE PRESENT DEFENCES OF DURESS AND NECESSITY

The present defence of duress (renamed "duress by threats" in the White Paper) excuses a person from having committed an offence if the person committed the offence because he or she was forced to do it by threats of immediate death or bodily harm from a person present when the offence was committed. This defence is not now available to those accused of serious crimes involving personal violence (e.g. murder, sexual assault) or threats to public safety (e.g. arson, high treason).

The present defence of necessity (renamed "duress of circumstance in the White Paper) can be raised if an accused person commits a crime in response to a situation of grave danger. Like the defence of duress, this defence requires an element of immediacy--the accused must be confronted by "imminent risk" and "direct and immediate peril". The accused must also be able to demonstrate that it was impossible to comply with the law and that there were no other reasonable legal alternatives to his or her actions. Unlike duress, this defence can extend to situations where there were no threats or assaults from another person.

It is the author's opinion that the view of women were largely ignored in the formulation of the White Paper presented by the Department of Justice. The White Paper proposals only improve the position of women where women's interests coincide with the interests of men.

THE AUTHOR'S RECOMMENDATIONS FOR REFORM

1. Provide a different test of "reasonableness"

   The White Paper proposals set out a three-pronged test that the accused must meet to raise either of the defences successfully:

   - a "subjective" test to evaluate the accused's perception of the threat or danger (it is the accused's belief that is on the line in this test, not society's determination of the threat or danger)

   - an "objective" test for the reasonableness of the accused's actions (here the court would decide whether society would consider the accused's actions reasonable in the circumstances)

   - the actions of the accused must be in proportion to the harm threatened

The author believes that the new subjective element of the first branch of this test might finally give recognition to what women perceive as both explicit and implicit threats. On the other hand, there are some situations in which the purely subjective analysis of the perceptions of the accused might prove harmful to women. For example, an anti-choice protester might be excused for harming a women seeking an abortion because the protestor believed that the women's actions placed the foetus in imminent danger.

The objective tests contained in the second and third branches of the test could also result in a potential risk to women. Whether a female accused acted reasonably in committing an offence will likely be decided by a white male in the context of a gender-biased judicial system.

The Round Table participants supported a proposal that would combine the objective and the subjective tests into a "modified objective test". In this test, which would apply to all three branches of the three-pronged test, the accused's assessment of the danger posed and need for the action taken would be assessed for its reasonableness taking into account the full history and context of the situation in which he or she was operating. This approach would be most responsive to the unique perspectives of women and other groups, such as Aboriginal peoples, by assessing reasonableness in light of the accused's personal history and social and economic background.

2. Replace the "imminence" test

The defences proposed in the White Paper mirror the present law in that they would require the harm avoided to be "imminent". The requirement of imminence can work to disadvantage women who frequently find themselves in situations where the men they live with threaten to harm them or others in the near future.

The Supreme Court of Canada, in responding to a Charter challenge to the requirement for imminence in the defence of self-defence in the Lavallée case, recognized that the imminence requirement does not take into account the unique experience of women trapped in long-term abusive situations. It is likely that the imminence requirement for these defences will not survive a Charter challenge either.

The author agrees with feminist academics who have recommended that the imminence requirement be replaced with a test that considers the threatener's power to actually carry out the threats.

3. Change the requirements relating to the nature of the threats or harm

For duress of circumstances (necessity). The White Paper proposal would make it more difficult for an accused to raise this defence because it would require the accused to act to avoid "death or serious bodily harm". The present law speaks

merely of "risk" or "peril". This proposal is too restrictive and ignores feminist values such as the need to preserve the health of one's children by securing shelter and food by illegal means if necessary.

This White Paper proposal should be rejected and replaced with the requirement that the accused must act to avoid "significant danger of otherwise unavoidable harm". In addition, a provision should be added that would guide the courts in determining what harm is and should include such factors as the accused's physical or psychological well-being and the impact of the harm on young persons under the accused's care.

For duress by threats (duress). The present defence of duress and the White Paper proposal requires that the accused act to avoid threats of "death or bodily harm". This clearly excludes many of the situations in which women find themselves where the threats are to their mental or psychological health. For instance, the defence could not be raised successfully by a spouse who commits social security fraud because her husband threatens to leave her and their children or a domestic worker whose employer threatens that he will have her deported if she does not cooperate in a criminal scheme.

The White Paper proposal should be rejected and replaced with a provision allowing the defence for criminal acts resulting from any type of threat. In addition, the courts should be required to consider the presence of any physical, psychological or economic control by the threatener over the accused in deciding whether harm might have been involved.

4. The defences should be available because of threats to third persons

The White Paper proposal provides that threats and dangers to third persons be covered by both defences as it is now in the law. The author suggests that the proposal should be supported.

5. The defences should not apply to certain crimes

The White Paper proposes that both defences be open to all crimes except murder. This would add some serious crimes, such as attempted murder, sexual assault, and forcible abduction, for which the defence is not now available.

This is potentially very dangerous for women who are the victims in many violent crimes. The author believes that the defences of duress of circumstances and duress by threats should not be available for "any offence involving actual or risk of serious harm to the person" because these types of offences are committed against women and children on an all too regular basis.

6. Change the "no legal way out" requirement for the defence of duress of circumstances

The White Paper proposes that, in order to raise the defence of duress of circumstances (necessity), the harm or danger must be "otherwise unavoidable". This proposal would change the requirement of the current law that the accused must show that compliance with the law was impossible and that there was no reasonable legal alternative.

The appropriate test should be a less objective test--whether the harm or threat was otherwise unavoidable in light of the particular context of the accused. Whether there was a legal way out should be only one of several factors in evaluating the accused's conduct.

DOCUMENT: 830-536/012

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Résumé
Conséquences pour les femmes des propositions formulées dans le livre blanc concernant les moyens de défense fondés sur la contrainte et sur la nécessité

Terre-Neuve

OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

RÉSUMÉ CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES DES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LE LIVRE BLANC CONCERNANT LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE ET SUR LA NÉCESSITÉ

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

RÉSUMÉ
CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES DES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LE LIVRE BLANC CONCERNANT LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE ET SUR LA NÉCESSITÉ

par Sheila H. Greene

LES MOYENS DE DÉFENSE ACTUELS FONDÉS SUR LA CONTRAINTE ET SUR LA NÉCESSITÉ

Le moyen de défense actuel fondé sur la contrainte (remplacé, dans le Livre blanc, par le moyen lié aux actes accomplis «sous la menace») a pour effet d'excuser les actes d'une personne qui commet une infraction sous l'effet de la contrainte exercée par des menaces de mort immédiate ou de lésions corporelles de la part d'une personne alors présente. Ce moyen ne peut actuellement être invoqué par la personne qui est accusée d'un crime grave comportant l'exercice d'une violence contre la personne (p. ex., le meurtre, l'agression sexuelle) ou une menace à la sécurité publique (p. ex., le crime d'incendie, la haute trahison).

Le moyen de défense actuel fondé sur la nécessité (remplacé, dans le Livre blanc, par le moyen fondé sur la «contrainte des circonstances») peut être invoqué par la personne accusée qui a commis un crime en réaction à une situation de danger grave. Comme dans le cas du moyen fondé sur la contrainte, le recours à ce moyen de défense exige que le danger soit imminent, l'accusé devant faire face à une situation de «danger imminent» et à un «péril imminent et immédiat». L'accusé doit également être en mesure d'établir qu'il lui était impossible de se conformer à la loi et qu'il n'y avait aucun autre moyen raisonnable de s'en sortir légalement. Contrairement à celui fondé sur la contrainte, ce moyen de défense peut s'appliquer dans le cas où il n'y a eu aucune menace ou attaque de la part d'une autre personne.

L'auteure est d'avis qu'en grande partie, l'on n'a pas tenu compte du point de vue des femmes lors de la rédaction du Livre blanc présenté par le ministère de la Justice. Les propositions formulées n'auront pour effet d'améliorer la situation des femmes que dans la mesure où les intérêts de celles-ci coïncident avec ceux des hommes.

RECOMMANDATIONS DE L'AUTEURE AUX FINS DE LA RÉFORME

1. Établir un critère différent en ce qui concerne le «caractère raisonnable»

   Le Livre blanc prévoit un critère à trois volets auquel l'accusé doit satisfaire pour soulever efficacement l'un ou l'autre des moyens de défense :

- un élément «subjectif» afin d'évaluer la perception qu'a l'accusé de la menace ou du danger (c'est la croyance de l'accusé qui est déterminante à cet égard, et non le jugement que porte la société sur la menace ou le danger)

- un élément «objectif» concernant le caractère raisonnable des actes de l'accusé (il s'agirait pour le tribunal de déterminer si la société considère que les actes de l'accusé étaient raisonnables dans les circonstances)

- les actes de l'accusé doivent être proportionnés au mal à éviter

L'auteure estime que le nouvel élément subjectif du premier volet de ce critère pourrait finalement faire en sorte que l'on tienne compte de ce que les femmes perçoivent comme des menaces explicites ou implicites. Par contre, dans certains cas, l'analyse purement subjective des perceptions de l'accusé pourrait nuire aux femmes. Par exemple, un militant pro-vie pourrait être excusé d'avoir blessé une femme voulant obtenir un avortement parce qu'il croyait que les actes de celle-ci exposaient le foetus à un danger imminent.

Les éléments objectifs du second et du troisième volets du critère pourraient éventuellement s'appliquer au détriment des femmes. En effet, la question de savoir si une femme accusée a agi raisonnablement en commettant une infraction serait vraisemblablement tranchée par un homme blanc dans le cadre d'un système judiciaire ayant un parti pris contre l'autre sexe.

Les personnes ayant participé à la table ronde ont donné leur appui à la proposition qui consiste à jumeler les éléments objectifs et subjectifs pour créer un «critère objectif modifié». Aux termes de ce critère, qui s'appliquerait à chacun des éléments du critère à trois volets, le caractère raisonnable de la perception du danger et de la nécessité des actes accomplis, par l'accusé, serait évalué en tenant compte pleinement des faits qui ont précédé l'événement et du contexte dans lequel l'accusé a agi. L'application d'un tel critère prendrait davantage en considération le point de vue propre aux femmes ou à d'autres groupes, tels les Autochtones, en ce que le caractère raisonnable serait évalué en fonction du passé de l'accusé et du contexte socio-économique.

2. Remplacer le critère de l'«imminence»

Les moyens de défense proposés dans le Livre blanc s'apparentent à ceux que prévoit le droit actuel en ce que leur application exigerait que le mal à éviter soit «imminent». La règle de l'imminence peut avoir pour effet de défavoriser les femmes dont les conjoints menacent de les blesser ou de s'en prendre à d'autres personnes dans un proche avenir, ce qui arrive fréquemment.

Dans un cas de légitime défense où la règle de l'imminence était contestée sur le fondement de la *Charte*, l'affaire *Lavallée*, la Cour suprême du Canada a reconnu que

ce critère ne tenait pas compte de la situation particulière des femmes qui sont aux prises avec une situation de violence conjugale exercée au cours d'une longue période. S'il devait être contesté sur le fondement de la *Charte*, le critère de l'imminence ne résisterait vraisemblablement pas à l'analyse.

L'auteure partage l'avis des universitaires féministes qui ont recommandé que la règle de l'imminence soit remplacée par un critère fondé sur le pouvoir de l'auteur des menaces de mettre celles-ci à exécution.

3. Modifier les exigences concernant la nature de la menace ou du préjudice

Contrainte des circonstances (nécessité). Les propositions du Livre blanc rendraient plus difficile le recours à ce moyen de défense, car l'accusé devrait avoir agi dans le but d'éviter «la mort ou des lésions corporelles graves». Il n'est question, dans le droit actuel, que de «danger» ou de «péril». La disposition proposée est trop restrictive et fait fi de valeurs davantage associées aux femmes, comme la nécessité de protéger la santé d'un enfant en lui fournissant gîte et nourriture, par des moyens illégaux s'il le faut.

Les propositions du Livre blanc devraient être écartées et remplacées par l'exigence selon laquelle l'accusé devrait avoir agi dans le but d'éviter un «danger important de préjudice par ailleurs certain». En outre, une disposition supplémentaire devrait être prévue afin de guider les tribunaux lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'est un préjudice. Au nombre des facteurs qui seraient alors pris en considération, mentionnons le bien-être physique ou psychologique de l'accusé et l'incidence du préjudice sur les jeunes personnes dont celui-ci a la garde.

Actes accomplis sous l'effet de la menace (contrainte). Le moyen de défense actuel fondé sur la contrainte et celui que propose le Livre blanc exigent tous deux que l'accusé agisse afin de se soustraire à des menaces de «mort ou de lésions corporelles». Cette exigence exclut manifestement bon nombre de situations où la santé mentale ou psychologique d'une femme est menacée. Par exemple, le moyen de défense ne pourrait être invoqué à bon droit par l'épouse qui fraude l'aide sociale parce que son mari menace de la quitter, elle et leurs enfants, ni par la travailleuse domestique dont l'employeur la menace d'expulsion si elle ne collabore pas à des activités criminelles.

La proposition du Livre blanc devrait être écartée et remplacée par une disposition qui permet le recours au moyen de défense dans le cas d'un acte criminel commis en réaction à tout genre de menace. De plus, les tribunaux devraient être tenus de prendre en considération le fait que l'auteur des menaces exerce une influence physique, psychologique ou financière sur l'accusé, pour déterminer s'il y avait un danger de préjudice.

4. La menace visant une tierce personne devrait justifier le recours aux moyens de défense

Le Livre blanc propose que les deux moyens de défense puissent être invoqués en cas de menace ou de danger visant une tierce personne, comme c'est le cas dans le droit actuel. L'auteure recommande l'appui à cette proposition.

5. L'accès aux moyens de défense devrait être exclu pour les auteurs de certains crimes

Le Livre blanc propose que les deux moyens de défense puissent être invoqués à l'égard de tous les crimes, sauf le meurtre. Ainsi, certains crimes graves pour lesquels ces moyens sont actuellement exclus, comme la tentative de meurtre, l'agression sexuelle et l'enlèvement, bénéficieraient désormais de l'application de ces moyens de défense.

L'adoption de cette proposition pourrait avoir des effets très néfastes sur les femmes, lesquelles sont victimes de bon nombre de crimes violents. L'auteure est d'avis que les moyens de défense fondés sur la contrainte des circonstances et sur la menace ne devraient pas pouvoir être invoqués à l'égard «d'infractions qui comportent l'infliction de préjudice grave à une personne ou le risque d'une telle infliction», les femmes et les enfants étant trop souvent victimes de telles infractions.

6. Modifier l'exigence relative à l'absence d'un moyen de s'en sortir légalement aux fins de l'application du moyen de défense fondé sur la contrainte des circonstances

Le Livre blanc propose que, pour invoquer le moyen fondé sur la contrainte des circonstances (nécessité), le mal appréhendé doive être «certain». Cette proposition modifierait l'exigence actuelle voulant que l'accusé doive établir qu'il lui était impossible de se conformer à la loi et qu'il n'y avait aucun autre moyen raisonnable de s'en sortir légalement.

Le critère approprié aurait un caractère moins objectif, en sorte qu'il faudrait déterminer si le mal appréhendé était certain, compte tenu des données propres à l'accusé. L'existence d'un moyen légal de s'en sortir autrement ne serait que l'un des facteurs pris en considération pour apprécier la conduite de l'accusé.

Governm
Publicati

DOCUMENT: 830-536/013

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

The Impact on Women of the White Paper Proposals on the Defences of Duress and Necessity

Newfoundland



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

The Impact on Women of the White Paper Proposals on the Defences of Duress and Necessity

Prepared by:

Sheila H. Greene

for

Newfoundland Women's Directorate

1994

This research has been completed for the Federal/Provincial/Territorial Senior Status of Women Officials and does not necessarily reflect their views.

I. INTRODUCTION

This paper will consider the proposed reform of the statutory and common law defences of duress and the common law defence of necessity contained in the White Paper Proposals to amend the Criminal Code (General Principles), released by the Department of Justice on June 28, 1994. The proposed new defences of duress of circumstances (previously necessity) and duress by threats (previously duress) will be assessed from a feminist perspective, focusing on the impact of the proposed amendments on women as both accused persons and victims.

The paper will first outline the feminist approach that will be used to analyze the present and proposed defences. After a description of the present law relating to duress and necessity, the paper will describe the White Paper proposals. It will then examine the proposals to determine whether they will advantage or disadvantage women as accused persons or victims by examining the following aspects of the defences of duress of circumstances and duress by threats: the three-pronged test; the requirement of imminence of the threat or harm; the requirement of threats or danger of death or bodily harm; the unavailability of either defence for economic peril or threats; the availability of both defences where the threat or danger is to a third person; and the White Paper's deletion of the list of excluded offences (other than murder) that had appeared in the Criminal Code defence of duress. The paper will lastly consider an issue that arises only with respect to the defence of duress of circumstances, the requirement that there be "no legal way out".

In analyzing these aspects of the proposed new defences, this paper will also make reference to a number of other reform proposals regarding these two defences: the Law Reform Commission of Canada, Working Paper 29, entitled Criminal Law: The General Part - Liability and Defences,[1] and Report 30, entitled Recodifying Criminal Law;[2] the Sub-Committee on the Recodification of the General Part of the Criminal Code of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General, First Principles, Recodifying the General Part of the Criminal Code of Canada;[3] the Canadian Bar Association, Principles of Criminal Liability: Proposals for a New General Part of the Criminal Code;[4] and a consultation paper prepared by Kent Roach for the Department of Justice, "Duress of Circumstances and Duress by Threats".[5] These various

---

[1] Janet Rifkin, "Toward a Theory of Law and Patriarchy", (1980), 3 Harvard Women's Law Journal 83 at 84.

[2] Catharine MacKinnon, Public Section, S.U.N.V. at Buffalo, New York (November 18, 1984), quoted in Kathleen A. Lahey, "Implications of Feminist Theory for the Duration of Reform of the Criminal Code", (1984), Law Reform Commission of Canada.

[3] (Ottawa: Supply and Services, 1993).

[4] (Ottawa: Canadian Bar Association, 1993).

[5] [Unpublished] (Paper prepared for the Department of Justice, 1994).

proposals will be examined to determine whether they improve upon the White Paper in addressing women's concerns.

Finally, the conclusion of this paper summarizes the recommendations of the writer and the Round Table Discussion as to appropriate changes to the White Paper proposals.

II. THE CURRENT LAW

A. DURESS: Defences in Canadian law are classified as either justifications or excuses. A justification challenges the wrongfulness of the action that technically constitutes a crime. An excuse concedes the wrongfulness of the action, but asserts that the circumstances under which it was done are such that it ought not to be attributed to the actor.

The defence of duress is classified as an excuse.[6] The rationale behind the defence is that although the accused has committed the mental and physical elements of the crime, the accused is excused for her conduct because the crime was committed under the compulsion of threats.

Canadian law recognizes two sources for the defence of duress: section 17 of the Criminal Code and the common law. It is the inadequacies of section 17 that have resulted in the development of the common law defence. Section 17 states:

> A person who commits an offence under compulsion by threats of immediate death or bodily harm from a person who is present when the offence is committed is excused for committing the offence if the person believes that the threats will be carried out and if the person is not a party to a conspiracy or association whereby the person is subject to compulsion, but this section does not apply where the offence that is committed is high treason or treason, murder, piracy, attempted murder, sexual assault, sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm, aggravated sexual assault, forcible abduction, hostage taking, robbery, assault with a weapon or causing bodily harm, aggravated assault, unlawfully causing bodily harm, arson or an offence under sections 280 to 283 (abduction and detention of young persons).[7]

---

[6] Isabel Grant, Dorothy Chunn and Christine Boyle, The Law of Homicide (Toronto: Carswell, 1994) at 6-64. There are exceptional cases where duress can operate to negate mens rea, for example R. v. Hudson and Taylor, [1971] 2 Q.B. 202 (C.A.); R. v. Bergstrom (1980), 52 C.C.C.(2d) 407 (Man. C.A.); Hebert v. The Queen (1989), 49 C.C.C.(3d) 59 (S.C.C.). See also J. Edwards, "Compulsion, Coercion and Criminal Responsibility" (1951) 14 Mod. L.R. 297 at 307.

[7] Section 17, Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46 as amended.

Section 17 has been restrictively interpreted to limit the application of the defence to principal offenders,[8] and the Supreme Court of Canada has preserved the common law defence for those charged as parties or with excluded offences.[9]

The common law defence of duress is also subject to limitations: the accused person has to be in immediate fear of danger; the danger must consist of death or serious bodily harm; and the common law defence is not available to a person accused of murder as a principal.[10]

B. NECESSITY: Necessity is a common law defence that is broad in that it is available for accused whose actions do not fit ss. 34, 35 or 37, self-defence or defence of others (where the accused kills or otherwise assaults her threatener or assailant, or acts in defence of a third party by striking out at the threatener) or s. 17, duress (where the accused commits a crime in compliance with threats made by another). Necessity thus covers situations where an accused commits a crime in response to a situation of grave danger, but unlike self-defence or duress, it extends to situations where there were no threats or assaults from another person. The defence rests "on a realistic assessment of human weakness, recognising that a liberal and humane criminal law cannot hold people to the strict obedience of laws in emergency situations where normal human instincts, whether of self-preservation or of altruism, overwhelmingly impel disobedience".[11]

The elements of necessity were set out by the Supreme Court of Canada in R. v. Perka. In Perka, the accused were shipping marijuana to Alaska by boat when they encountered mechanical problems and poor weather off the coast of British Columbia. They made for the Canadian shore to effect repairs and were charged with importing and possession of narcotics for the purpose of trafficking. The accused argued their landing in British Columbia and off-loading of cargo was to preserve the life of the crew.

In Perka, Mr. Justice Dickson held that necessity should be recognized in Canada as an excuse only, thereby excluding judicial rulings that the actions of the accused were morally right and commendable. Mr. Justice Dickson described the rationale behind the defence of necessity as the "moral or normative involuntariness" that resulted in the accused having no other viable or reasonable choice available.

The parameters of the defence of necessity were established as follows:

---

[8] R. v. Paquette (1976), 30 C.C.C.(2d) 417 (S.C.C.) at 420-21 per Martland J.

[9] Paquette, supra.

[10] Law Reform Commission of Canada, Criminal Law The General Part: Liability and Defences, Working Paper 29 (1982), at 86.

[11] R. v. Perka, [1984] 2 S.C.R. 232 at 248.

(1) The defence of necessity should be recognized in Canada as an excuse, operating by virtue of s. 7(3) of the Criminal Code;

(2) Necessity as an excuse implies no vindication of the deeds of the actor;

(3) The criterion is the moral involuntariness of the wrongful action;

(4) This involuntariness is measured on the basis of society's expectation of appropriate and normal resistance to pressure;

(5) Negligence or involvement in criminal or immoral activity does not disentitle the actor to the excuse of necessity;

(6) Actions or circumstances that indicate that the wrongful deed was not truly involuntary disentitle an accused from reliance on the defence;

(7) The existence of a reasonable legal alternative similarly disentitles; to be involuntary the act must be inevitable, unavoidable and afford no reasonable opportunity for an alternative course of action that does not involve a breach of the law;

(8) The defence only applies in circumstances of imminent risk where the action was taken to avoid a direct and immediate peril;

(9) Where the accused places before the court sufficient evidence to raise the issue, the onus is on the Crown to meet it beyond a reasonable doubt.[12]

Given Mr. Justice Dickson's requirement in Perka that the accused be faced with "clear and imminent peril, where human instincts cry out for action and make a counsel of patience unreasonable",[13] the law of necessity as it stands is similar to that of duress in its requirement that the danger be imminent.

III. THE WHITE PAPER PROPOSALS FOR REFORM

The White Paper proposals for reform re-christen the common law and the statutory defence of duress as duress by threats, and the common law defence of necessity as duress of circumstances, underlining the parallel structure of the proposed defences. Under this new structure, the sections that cover self-defence have been unified in one section, s. 37; duress by threats is covered by s. 36(3); and duress by circumstances, which was formerly the broad

---

[12] Perka, supra, at 405-406.

[13] Perka, supra.

defence of necessity, would only be available under s. 36(2) if neither self-defence nor duress by threats is available.

The White Paper states:

36. (1) A person is not guilty of an offence, other than murder, to the extent that the person acts under

(a) duress of circumstances; or
(b) duress by threats.

(2) A person acts under duress of circumstances if, otherwise than under duress by threats as described in subsection (3) or in defence of a person as described in section 37,

(a) the person acts to avoid what the person believes to be significant danger of imminent and otherwise unavoidable death or serious bodily harm to that person or another person,
(b) the person's acts are proportionate to the harm that the person seeks to avoid, and
(c) the person cannot reasonably be expected to act otherwise in response to the danger that the person believes to exist,

but the defence of duress of circumstances is not available if the person, knowingly and without reasonable excuse, exposed themself to the danger.

(3) A person acts under duress by threats if

(a) the person acts in compliance with what the person believes to be a threat made to the person, that the person believes will be carried out, of imminent and otherwise unavoidable death or serious bodily harm to that person or another person,
(b) the person's acts are proportionate to the harm that the person seeks to avoid, and
(c) the person cannot reasonably be expected to resist the threat that the person believes to exist,

but the defence of duress by threats is not available if the person, knowingly and without reasonable excuse, exposed themself to the risk that the threat would be made.

For both defences section 36 imposes a subjective test for the belief of the danger or threats, an objective test for the reasonableness of the accused's actions, and a proportionality test balancing the harm or threat against the accused's act. Both defences are limited to danger or threat of

"imminent and otherwise unavoidable death or serious bodily harm". The defences are not available to an accused who exposed herself to the danger or risk of threat.

IV. ANALYSIS

A. THE THREE-PRONGED TEST FOR DURESS OF CIRCUMSTANCES AND DURESS BY THREATS: The White Paper proposes three conditions for the defences of duress of circumstances and duress by threats: subjective evaluation of the accused's perception of the threat or danger; the reasonableness of the accused's actions; and a balancing of the harm threatened and the harm caused by the accused's acts.

The subjective emphasis of the first branch of the proposed defence may benefit those accused who historically have not benefitted from the objective test now used for the perception of threats for both the statutory defence of duress and the common law defence of necessity, such as Aboriginal peoples and women. For example, in an unusual decision where the judge subjectivized the test for necessity, R. v. Ashini, Judge Igloliorte recognized that the reasonableness of the beliefs of Innu protestors should not "be judged on English and hence Canadian law standards. The Innu must be allowed to express their understanding of a foreign concept on their terms, or simply to express what they believe".[14] Women's perceptions of implicit threats may also receive legal recognition under this more subjective standard.

However, a pure subjective test for this branch of the new defences poses some risks for women and for groups such as Aboriginal peoples. For example, Kent Roach argues that this criterion that the accused subjectively believe himself to have been threatened is "too subjective", and refers to People v. Goetz to support the argument that society should not accept subjective perceptions as conclusive when deciding whether brutal acts should be excused.[15] In the Goetz case in New York, the accused was successful in arguing self-defence based on his subjective perception that four Black youths threatened him, when the facts were that they approached him on the subway platform and asked him to give them five dollars. He shot all four; he shot the last youth in the back, even though the youth begged him not to.

The case of R. v. Bridges (No. 1) provides another example of the kind of situation where a pure subjective standard such as that contained in the proposal would disadvantage women. In this case, a group of anti-choice protesters attempted to use the defence of necessity on a charge of contempt of court for breaching an injunction restraining picketing. Mr. Justice Wood rejected the defence because it failed to meet the test from Perka of pressure that

---

[14] R. v. Ashini, unreported decision of Provincial Court of Newfoundland, April 18, 1989, reproduced in "A Case Study: Militarisation and Resistance - The Innu of Sheshashit, Nitassinan" in T. Brettel Dawson, ed., Women, Law and Social Change (Toronto: Captus Press, 1993) 2nd ed. at 379.

[15] Kent Roach, "Duress of Circumstances and Duress by Threats", Draft Discussion Paper prepared for the Department of Justice, 1994, at 5.

objectively "overstrains human nature and which no one could withstand". The personal beliefs of the accused were thus not sufficient to engage the defence of necessity.[16]

Given that the necessity defence could be used by anti-choice protestors and others who assault women in the guise of protecting the foetus, and given that the duress defence could be invoked by men who claim to have been forced by others to assault women, this test may be too subjective to protect women's interests.

Professor Roach instead suggests that an objective standard, much like that in the current s. 17, would be more appropriate: "Thought should be given to how courts can be encouraged and guided to make the reasonableness standard more sensitive to the capacities of individual accused".[17]

The problem with retaining a pure objective standard for the first branch is that "reasonableness" may inevitably be defined as white and male in the guise of neutrality.[18] The proportionality requirement contained in the third branch, which assesses the harm threatened as against the accused's acts, may in itself be detrimental to women, without further tipping the scales in that direction. This is because "proportionality" may be assessed through patriarchal values, which, as the work of Carol Gilligan suggests,[19] differ from female values. For instance, a male judge may not place a high value on seeking housing, clothing and food for one's children, whereas a woman faced with such a dilemma would value her children's physical and psychological well-being above property interests.

An alternate approach is to combine subjective and objective tests for all three branches of the three-pronged test, along the lines of the test contained in the current s. 34, self-defence, as interpreted by the Supreme Court of Canada in Lavallee v. R.. This "modified objective test" has been adopted by the Canadian Bar Association[20] and could apply to both defences of duress of circumstances and duress by threats. The accused's assessment of the danger posed and the need for the action taken could be assessed by a reasonableness requirement that takes into account the full history and context of the situation in which she was operating, which includes

---

[16] R v. Bridges (No. 1) (1989), 48 C.C.C. (3d) 535 (B.C.S.C.) at 543.

[17] Roach, at 15.

[18] In Lavallee v. The Queen (1990), 55 C.C.C. (3d) 97 (S.C.C.) stated at 104: "If it strains credulity to imagine what the "ordinary man" would do in the position of a battered spouse, it is probably because men do not typically find themselves in that situation. Some women do, however. The definition of what is reasonable must be adapted to circumstances which are, by and large, foreign to the world inhabited by the hypothetical "reasonable man"."

[19] See generally, Carol Gilligan, In a Different Voice (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982).

[20] Supra, note 4 at 98.

social and economic structures. For example, in Lavallee, Madame Justice Wilson accepted the reasoning of a state court in the United States in State v. Wanrow:

> The respondent was entitled to have the jury consider her actions in the light of her own perceptions of the situation, including those perceptions which were the product of our nation's "long and unfortunate history of sex discrimination". Until such time as the effects of that history are eradicated, care must be taken to assure that our self-defense instructions afford women the right to have their conduct judged in light of the individual physical handicaps which are the product of sex discrimination. To fail to do so is to deny the right of the individual woman involved to trial by the same rules which are applicable to male defendants.[21]

The modified objective approach is a more subjective approach and is responsive to the individual history and circumstances of the accused person. An example of the operation of a "modified objective" test is R. v. Payne where a female inmate was acquitted of escaping lawful custody because she established a defence under s. 17. The court subjectivized s. 17 by referring to her youth, her precarious situation in prison because of her involvement with a prosecution and her fears that everyone was plotting against her, whether or not that belief was justifiable. The court held that she was justified in coming to the belief that she would be pushed into a pit of chicken manure and that she had a genuine fear for her life and her safety.[22] If the facts in this case were analyzed using the White Paper test, the court would consider whether the accused's actions were reasonable and objectively proportionate given her subjective perception of the threat of being pushed into a pit of chicken manure, without necessarily considering the specific context of her youth, the fact that she was a Crown witness, etc.

The participants in the Round Table Discussion preferred the "modified objective test" proposed by the Canadian Bar Association, and rejected the White Paper proposals and Professor Roach's more objective proposal. It is submitted that the Canadian Bar Association "modified objective" approach would be most responsive to the unique perspectives of women and other groups such as Aboriginal peoples by assessing reasonableness in light of the accused's personal history and social and economic context.

B. IMMINENCE OF THE HARM PERCEIVED FOR DURESS OF CIRCUMSTANCES AND DURESS BY THREATS: The proposed defences would require that the harm adverted be "imminent or otherwise unavoidable". The current law for s. 17 duress requires threats of "immediate" death or bodily harm, with an additional requirement that the threatener be

---

[21] State v. Wanrow, 559 P.2d 548 (1977) at 559.

[22] R. v. Payne, [1974] 2 W.W.R. 658 (B.C.Prov.Ct.).

physically present, imposed by the Supreme Court of Canada in R. v. Carker (No.2).[23] In this case the Court held that threats that could give rise to the defence must be 1) immediate in the sense that they were continuous up to the time the offence was committed, 2) be of immediate death or grievous bodily harm, and 3) the offence must be committed in the presence of the person who uttered the threats.[24] The defence of necessity also requires that the accused be confronted by "imminent risk" and "direct and immediate peril".[25] On the other hand, the common law defence of duress does not require that the threats be of "imminent" harm, nor must the threatener be present.[26]

The requirement of imminence can work to disadvantage women who may not infrequently find themselves in situations where the men they live with threaten to harm them or others in the near future. For example, in R. v. Whynot (Stafford), the accused tried to use s. 37 (defence of others), but it was held that the defence was not available because "no person has the right in anticipation of an assault that may or may not happen, to apply force to prevent the imaginary assault".[27] Another situation where the requirement of imminence could disadvantage women is where a drug smuggler holds a woman's child and family hostage and threatens a woman that if she does not smuggle drugs into Canada, her family will be harmed. The imminence requirement would also foreclose any use of the defence in poverty cases where, for instance, a woman commits welfare fraud to provide for her family.

The requirement of imminence in the context of self-defence has received judicial disapproval. In a decision on the role of self-defence in domestic violence situations, the Supreme Court of Canada in Lavallee recognized that the requirement of imminence does not take into account the unique experiences of women who are, generally speaking, physically

---

[23] R. v. Carker (No. 2), [1967] S.C.R. 114. The requirement of immediacy was held to be satisfied in Payne where the threats to a prison inmate were made in an open-setting institution where the cells were unlocked.

[24] R. v. Carker (No. 2), supra; R. v. Mckay and White (1992), 13 C.R. (4th) 315 (B.C.C.A.).

[25] Perka, supra note 11.

[26] See, for example, R. v. Hudson, [1979] 2 Q.B. 202 (C.A.).

[27] R. v. Whynot (1983), 9 C.C.C. (3d) 449 (N.S.C.A.) at 464.

weaker.[28] To require that women wait until an assault is under way may amount to "murder by instalment" for battered women, according to Madam Justice Wilson.[29]

Furthermore, the "imminence" requirement may well violate the Charter of Rights and Freedoms.[30] In a duress case called R. v. Langlois, a prison guard relied on the defence of duress where he was threatened that if he did not bring drugs into a prison, his family would be harmed. The Quebec Court of Appeal held that the s. 17 requirement that the threatener be present when the offence is committed is a violation of the principles of fundamental justice, s. 7 of the Charter, because it could result in the criminal conviction of an accused for normatively involuntary acts and thereby convict a person who is morally blameless.[31]

Kent Roach also argues that the imminence requirement could be unconstitutional and preemptive of a case by case examination of the reasonableness of the accused's response.[32] He suggests that the requirement of imminence should be deleted in light of the requirement of threats of death or serious bodily harm.[33] Likewise, the Law Reform Commission suggests the presence of the threatener and the immediacy of the threat are facts that will go to the reasonableness of the accused's response, and that "imminence" should be deleted.[34]

A preferable approach is that suggested by the authors of A Feminist Review of Criminal Law, Christine Boyle, et al. They suggest removal of the requirement of the presence of the threatening person and replace it with a functional formulation relating to the threatener's power

---

[28] Lavallee v. The Queen, supra at 105: "The sense in which "imminent" is used conjures up the image of "an uplifted knife" or a pointed gun. The rationale for the imminence rule seems obvious. The law of self-defence is designed to ensure that the use of defensive force is really necessary. It justifies the act because the defender reasonably believed that he or she had no alternative but to take the attacker's life. If there is a significant time interval between the original unlawful assault and the accused's response, one tends to suspect that the accused was motivated by revenge, rather than self-defence. In the paradigmatic case of a one-time bar-room brawl between two men of equal size and strength, this inference makes sense."

[29] Lavallee v. The Queen (1990), 55 C.C.C. (3d) 97 (S.C.C.) at 120.

[30] Annalise E. Acorn, "The Defence of Mistake of Fact and the Proposed Recodification of the General Part of the Criminal Code: A Feminist Critique and Proposals for Reform", (1994).

[31] R. v. Langlois (1993), 80 C.C.C.(3d)28 (Que. C.A.); see also R. v. Parris (1992), 11 C.R.R. (2d) 376 (Ont. Ct. Gen. Div.) where it was held that section 17 violated the Charter by requiring the threatener to be physically present at the time of the offence. A female college student imported drugs into Canada because of threats from a man in Jamaica.

[32] Roach, at 11.

[33] Ibid.

[34] Law Reform Commission of Canada, Recodifying Criminal Law, at 87; and Criminal Law: The General Part - Liability and Defences, at 87.

to carry out the threats.[35] The authors also suggest that the imminence requirement should be removed where the accused has no realistic source of protection.

The participants in the Round Table Discussion also recommended that the requirement of imminence be deleted. It is submitted that the imminence requirement violates s. 7 of the Charter and will not survive a challenge. It should be removed and replaced with a functional formulation relating to power to carry out the threats, as recommended by the authors of A Feminist Review of Criminal Law. By focusing on the power of the threatener to carry out the threats, courts can prevent the defence from being used against women by men who put forward the defence to justify violence against women.

C. THREATS OF DEATH OR BODILY HARM FOR DURESS OF CIRCUMSTANCES AND DURESS BY THREATS: (i) Duress of Circumstances: The proposed defence would narrow the scope of the pre-existing defence of necessity by requiring that the accused act to avoid death or serious bodily harm.

This requirement is unduly restrictive and ignores feminist values such as the need to preserve the health of one's children by securing shelter and food, by illegal means if necessary. As the authors of A Feminist Review of Criminal Law point out, a narrow defence of necessity effectively protects property as against other values:

> [T]he human need for shelter, food and clothing is more important than property interests per se. The analogy to self-defence is clear, while s. 15 of the Charter provides a constitutional argument that everyone is not enjoying the equal benefit of the law if some can own property while others are homeless or do not have enough to eat. The existence of the Charter alone justifies the judiciary in making such normative choices.[36]

Christine Boyle attributes the resistance to a broader defence of necessity to a strong desire to deny that poverty and homelessness exist and that women bear a disproportionate burden of poverty. She also notes a strong emphasis on property rights, which are disproportionately

---

[35] A Feminist Review of Criminal Law, p. 45.

[36] A Feminist Review of Criminal Law, at 44. In Southwark London Borough Council v. Williams, [1971] 1 Ch. 734 (C.A.) Denning J.A. stated: "If homelessness were once admitted as a defence to trespass, no one's house could be safe. Necessity would open a door which no man could shut. It would not only be those in extreme need who would enter. There would be others who would imagine that they were in need or would invent a need, so as to gain entry. Each man would say his need was greater than the next man's. The plea would be an excuse for all sorts of wrongdoing. So the courts must, for the sake of law and order, take a firm stand. They must refuse to admit the plea of necessity to the hungry and the homeless: and trust that their distress will be relieved by the charitable and the good."

enjoyed by men.[37] Amending the defence of duress of circumstances to excuse actions taken to secure food, clothing or housing would ensure that the proposals effectively address women's interests as identified by A Feminist Review of Criminal Law.

The Law Reform Commission, the Canadian Bar Association and the Standing Committee on Justice and the participants in the Round Table Discussion all recommended that the defence be expanded to include apprehended harm to persons or other interests. As pointed out by the Canadian Bar Association, limiting the defence to harm to persons would preclude the defence in cases where the accused acted to avoid harm to political or cultural interests,[38] such as threatened restriction of the right to access to abortion or harm to Aboriginal lands.

It is submitted the White Paper should be amended to delete the reference in s. 36(2)(a) to "danger of imminent and otherwise unavoidable death or serious bodily harm". The amended subsection should refer to "significant danger of otherwise unavoidable harm". There should be an additional section to guides the courts in the determination of what is significant harm. Among the factors that a court should consider is the impact of the harm on the accused's physical or psychological well-being and the impact of the harm on young persons under the care of the accused.

It is submitted that the above approach would focus on the harm rather than on arbitrary classifications that can ignore significant harm such as the impact of starvation or lack of housing on the accused's children. Such an amendment will make the defence available to an accused who interferes with the property rights of others in order to feed, clothe or house herself or her children, where no realistic alternatives are available.[39]

(ii) Duress by Threats: The statutory and common law defences of duress require that the threats be of death or bodily harm. This clearly excludes many of the situations in which women are subjected to pressures:

> [T]he spouse might threaten to leave the relationship thereby placing immense psychological pressure on a woman seeking to maintain the ideals of marriage and motherhood. The threats could also be of an economic nature, depriving the woman of her financial investment in the relationship and of the standard of living and the financial protection it brings. There may be moral constraints as well, compelling the woman to prevent her children from becoming fatherless following his threat to walk out on the family. These pressures are precisely the same ones which prevent a woman leaving a violent relationship. Hence, under the present law, the defence would be unavailable to a woman who, for example, committed

---

[37] Christine Boyle, "The Defence of Necessity - Who Needs It?".

[38] Canadian Bar Association, at 90.

[39] A Feminist Review of Criminal Law, at 44.

> social security fraud when her husband threatened to leave her and their children if she refused to do so.[40]

The limitations of the present defence are illustrated by R. v. Robins[41] where the female accused participated in a kidnapping because her husband threatened to kidnap their daughter and take her to the United States. The court held that this was a serious threat, but not a threat of death or bodily harm within s. 17 of the Code. The threats did not put her immediate security into danger.

There are other types of threats that should also invoke this defence. For example, consider the predicament of a domestic worker from outside Canada who is threatened by her employer that he will have her deported if she does not cooperate in a criminal scheme. Another potent threat that falls outside the present law and the White Paper proposals is the threat to report someone to the Unemployment Insurance Commission. It is submitted that while these threats do not compromise the accused's physical integrity, they could have a sufficient impact on the accused to make her actions normatively involuntary.

The Canadian Bar Association's Task Force Report criticized the limitation as excluding duress in cases where there is a threat to the accused's mental or psychological health. Stanley Yeo argues that there should be no restriction on the type of threatened harm that should be recognized:

> [T]he rationale for allowing duress is societal compassion for human frailty in the face of extreme pressure or danger. This being the case, it could be argued that every type of threatened harm has the potential of being recognized provided that such harm has the effect of overwhelming a person of normal standing in the same position as the particular accused.[42]

It is submitted that s. 36 should be amended to include any type of threat. In addition to the factors referred to as guides in determining whether there is significant harm when considering the defence of duress of circumstances, courts should be required to consider the presence of any physical, psychological or economic control by the threatener over the accused. It is submitted that these amendments will focus the court on the nature of the harm or danger.

D. THREAT OR DANGER TO THIRD PERSON FOR DURESS OF CIRCUMSTANCES AND DURESS BY THREATS: The statutory defence of duress requires that the threats be

---

[40] Stanley Yeo, "Resolving Gender Bias in Criminal Defences", 19 Monash U.L.R. No. 1 (1993) 105 at 107.

[41] R. v. Robins (1982), 66 C.C.C. (2d) 550 (Que.C.A.).

[42] Stanley Yeo, Compulsion in the Criminal Law, (Sydney: Law Book Co., 1990) at 69 quoted in Canadian Bar Association, at 95.

directed towards the accused, whereas the common law defence has been interpreted to include threats to third persons.[43] Necessity is also available with respect to harm threatened to third parties.

The White Paper proposal for both defences provides for threats and dangers to third persons and therefore is acceptable. The Law Reform Commission, the Canadian Bar Association and the authors of A Feminist Review of Criminal Law are unanimous in the recommendation that the defences of duress and necessity be available where threats are made against a third person.

The White Paper proposals with respect to duress of circumstances would make the defence unavailable to a person who assaulted a woman to prevent her from harming a foetus. The defence of necessity was recently accepted in R. v. Manning where a man slapped a woman who he thought was going to harm her foetus with a rock.[44] The court paid lip service to the Supreme Court of Canada case law holding that a foetus is not a person by rejecting a defence under s. 37, but went on to say that while a foetus is not a person, it is not "a nothing" and stated: "Save and except in circumstances where a mother undergoes a therapeutic abortion it is still entitled to protection".[45]

It is submitted that Manning is a dangerous precedent because it provides a license for violence against women who are pregnant. The White Paper would change the result because the defence would only be available where there was danger of harm to a person. Judges would not be able to play word games by acknowledging the Supreme Court of Canada ruling that a foetus is not a person and allowing the defence of duress because a foetus is not a "nothing". The statutory language will prevent the use of the defence to justify protection of anything that falls short of the legal definition of a "person".

E. EXCLUDED OFFENCES FOR DURESS OF CIRCUMSTANCES AND DURESS BY THREATS: Section 17 excludes a long list of offences, with the practical effect that an accused charged as a principal in one of the offences listed in s. 17 will not be able to resort to the defence.

The White Paper proposes to delete the excluded offences, with the exception of murder. Kent Roach also adopts this position, but would go further. He observes that the problem of any exclusory list is that it "begs the question of why other crimes are not included ... If the criminal law has a moral, symbolic or educative role in stating that murder is never excusable,

---

[43] Morrison and McQueen (1980), 54 C.C.C. (2d) 447 (Ont. Dist. Ct.) at 459.

[44] R. v. Manning (1994), 31 C.R.(4th)54 (B.C.Prov.Ct.).

[45] Ibid. at 59.

what about other offenses such as sexual assault".[46] He proposes that duress of circumstances and duress by threats should operate as a partial defence to murder, serving to reduce murder to manslaughter.[47] The Canadian Bar Association similarly recommends that no offence ought to be automatically excluded from the application of the excuse of duress.[48]

The White Paper would change the result in a case of sexual assault such as V.L.P., where the defence of duress was unsuccessfully advanced on behalf of a woman who argued that she committed a sexual assault on her son in response to threats from her common law spouse. V.L.P. demonstrates the two-edged sword of an exclusory list: women are victimized by men insofar as they are coerced to commit criminal acts as a result of the threats of men, and they are frequently the victims of violent crime. As Christopher Nowlin argues, criminal law has acted to protect male sexual prerogatives, as part of its essence which is:

> to ensure that the politically and economically dominant members and classes of society retain their positions of dominance against ever-recurring attempts by less dominant members and classes of society to alter the relative politico-economic positions between the competing groups.[49]

The White Paper's proposed deletion of excluded offences other than murder is potentially very dangerous for women who are the victims in most violent crime. The proposed draft will allow the defence of duress of circumstances and by threats in cases of attempted murder, sexual assault, sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm, aggravated sexual assault, forcible abduction, hostage taking, assault with a weapon or causing bodily harm, aggravated assault, unlawfully causing bodily harm or offences involving the abduction and detention of young persons. All of the above listed offences are committed against women and children on a regular basis.

The Law Reform Commission proposes limiting the availability of the defences to conduct which "purposely causes the death of, or seriously harms, another person".[50] It is this writer's opinion that the defences of duress of circumstances and duress by threats should not be available for offences involving actual or risk of serious harm to the person. For example, the defences should not be available for the offence of sexual assault because of the moral, symbolic and educative role of criminal law. The recommendation of the Round Table is that s. 36(1) should be amended by adding, after the exclusion of murder, "and any offence involving

---

[46] V.L.P., [1993] 1 S.C.R. 837.

[47] Department of Justice, "Paper on Plain Language Recodification", (forthcoming), 1994.

[48] Canadian Bar Association, at 99.

[49] Christopher Nowlin, "Against a General Part of the Canadian Criminal Code", 27 U.B.C.L.R. 291, Vol. 2, at 293.

[50] Law Reform Commission of Canada, Report 30, at 35.

actual or risk of serious harm to the person, and for greater certainty, 'serious harm' includes physical, sexual or psychological harm to the victim".

F. THE REQUIREMENT OF "NO LEGAL WAY OUT" FOR THE DEFENCE OF DURESS OF CIRCUMSTANCES: The present law of necessity requires that compliance with the law be demonstrably impossible and that there be no reasonable legal alternative. In R. v. Stevenson, for example, the defence of necessity was denied where an Indian band destroyed a bridge to bring its state of disrepair to the attention of the government. In denying the defence of necessity, the court noted two legal alternatives: blocking off the bridge and not using the bridge.[51] Pursuant to the law in Perka, it is the lack of a reasonable legal alternative that causes moral or normative involuntariness.

The White Paper requires that the harm or danger be "otherwise unavoidable". The Canadian Bar Association and the Standing Committee on Justice recommend deleting the requirement that compliance with the law be impossible.[52]

However, the Law Reform Commission proposes retention of the common law requirement that the "harm or damage could not effectively have been avoided by any lesser means".[53] It is submitted that this is the appropriate means of assessing whether the accused committed the offence in a state of normative involuntariness. The court should determine whether the harm or threat was "otherwise unavoidable" on a modified objective test, considering the particular context of the accused. The existence of a legal way out will be one factor in the evaluation of the accused's conduct.

V. CONCLUSION

The reforms proposed by the White Paper have been made in response to criticisms by academics, judges, the Law Reform Commission, Canadian Bar Association and the Standing Committee on Justice. Most feminist recommendations from the authors of A Feminist Review of Criminal Law were ignored and therefore the White Paper only improves the position of women if the interests of women happily coincide with those of men.

The matter of most pressing concern to feminists in the codification of the defences of duress of circumstances and duress by threats is the three-prong test, which could create insuperable obstacles for women because of the male understanding of reasonableness. A more appropriate test is the modified objective test proposed by the Canadian Bar Association. Another area of concern is the exclusion of the protection of human needs such as the need for housing and food.

---

[51] R. v. Stevenson, [1986] 5 W.W.R. 737 (Man. Q.B.).

[52] Canadian Bar Association, at 89; Standing Committee on Justice, at 72.

[53] Law Reform Commission, Report 30, at 36.

Recodification will necessarily stultify the common law development of the defence of duress, which has recently showed signs of expanding to consider the unique perspectives of women and other disadvantaged groups. The proposals with respect to duress do not worsen the position of women, but raise the spectre of male judges evaluating the subjective and objective beliefs of women. As drafted, the White Paper is potentially damaging to the interests of women as victims and I would recommend discussion with feminist scholars and groups so that the long awaited recodification can be responsive to the life experiences of women.

VII. RECOMMENDATIONS

1) The modified objective test should replace the White Paper's three-prong test as it will be more responsive to the context of the accused.

2) The requirement of imminence should be deleted.

3) The requirement that the threats or harm be of death or bodily harm should be changed to "... significant danger of otherwise unavoidable harm". There should be an additional section guiding the courts in the determination of what is significant harm, requiring judges to consider the impact of the harm on the accused's physical or psychological well-being and the impact of the harm (or danger) on young persons under the care of the accused. With respect to duress by threats, the court should be required to also consider "the presence of any physical, psychological or economic control by the threatener over the accused".

4) The defences of duress of circumstances and duress by threats should not be available for offences involving actual or risk of serious harm to the person. Section 36(1) of the White Paper should be amended by adding, after the exclusion of murder, "and any offence involving actual or risk of serious harm to the person, and for greater certainty 'serious harm' includes physical, sexual or psychological harm to the victim".

Governm
Publicati

DOCUMENT: 830-536/013

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Conséquences pour les femmes des propositions formulées dans le livre blanc concernant les moyens de défense fondés sur la contrainte et sur la nécessité

Terre-Neuve



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

LES CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES DES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LE LIVRE BLANC CONCERNANT LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE ET SUR LA NÉCESSITÉ

Par Sheila H. Greene, 1994

I. INTRODUCTION

Le présent exposé porte sur la réforme proposée du moyen de défense fondé sur la contrainte que prévoient la loi et la common law, ainsi que du moyen de défense fondé sur la nécessité reconnu en common law. Ce projet de réforme fait l'objet du Livre blanc intitulé *Proposition de modification du Code criminel (principes généraux)* publié par le ministère de la Justice le 28 juin 1994. Les nouveaux moyens de défense proposés, soit celui lié aux actes accomplis sous la contrainte des circonstances (qui remplace le moyen fondé sur la nécessité) et celui lié aux actes accomplis sous la menace (qui remplace le moyen fondé sur la contrainte), sont analysés d'un point de vue féministe en mettant l'accent sur les conséquences des modifications proposées pour les femmes en tant qu'accusées et que victimes.

L'exposé précise en premier lieu la méthode d'analyse féministe qui est employée à l'égard des moyens de défense actuels et de ceux qui sont proposés. Il fait état du droit qui s'applique actuellement en matière de contrainte et de nécessité, puis des propositions du Livre blanc. Il examine ensuite celles-ci afin de déterminer si elles favorisent ou non les femmes en tant qu'accusées ou victimes. Pour ce faire, les aspects suivants des moyens de défense fondés sur les actes accomplis sous la contrainte des circonstances ou sous la menace sont étudiés : le critère à trois volets, l'exigence liée au caractère imminent du mal appréhendé, l'exigence d'une menace ou d'un danger de mort ou de lésions corporelles, l'impossibilité d'invoquer l'un ou l'autre des moyens de défense en cas de danger ou de menace de nature financière, l'impossibilité de recourir à l'un ou l'autre des moyens de défense lorsque la menace ou le danger vise un tiers et la suppression, dans le Livre blanc, de l'énumération des infractions exclues (sauf le meurtre) qui figure dans le *Code criminel* relativement au moyen de défense fondé sur la contrainte. L'exposé examine enfin un élément qui n'est pertinent qu'à l'égard du moyen de défense fondé sur la contrainte des circonstances, soit l'exigence qu'il n'y ait aucun moyen de s'en sortir légalement.

Pour analyser ces aspects des nouveaux moyens de défense proposés, le présent exposé renvoie également à un certain nombre d'autres propositions de réforme en la matière, c.-à-d. le Document de travail 29 intitulé *Partie générale - responsabilité et moyens de défense*[1] et le Rapport 30 intitulé *Pour une nouvelle codification du droit pénal*[2] de la Commission de réforme

---

[1] Janet Rifkin, «*Toward a Theory of Law and Patriarchy*», (1980), 3 *Harvard Women's Law Journal* 83, à la p. 84.

[2] Catharine MacKinnon, Public Section, S.U.N.V. (Buffalo), New York, 18 novembre 1984, cité dans Kathleen A. Lahey, «*Implications of Feminist Theory for the Duration of Reform of the Criminal Code*», Commission de réforme du droit du Canada, 1984.

LES CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES DES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LE LIVRE BLANC CONCERNANT LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE ET SUR LA NÉCESSITÉ

Préparé par :

Sheila H. Greene

1994

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

du droit du Canada, le document intitulé *Principes de base : Recodification de la Partie générale du Code criminel du Canada*[3] du Sous-comité sur la recodification de la Partie générale du Code criminel du Canada du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, le document intitulé *Principes de responsabilité pénale : proposition de nouvelles dispositions générales du Code criminel du Canada*[4] de l'Association du Barreau canadien et un document de consultation rédigé par Kent Roach pour le compte du ministère de la Justice et intitulé «*Duress of circumstances and Duress by threats*»[5]. Ces différentes propositions seront étudiées afin de déterminer si elles tiennent plus compte des préoccupations des femmes que ne le fait le Livre blanc.

Enfin, en guise de conclusion, le présent exposé résume les recommandations de l'auteure et de la table ronde quant aux modifications qu'il convient d'apporter aux propositions que renferme le Livre blanc.

II. LE DROIT ACTUEL

A. LA CONTRAINTE. En droit canadien, les moyens de défense se répartissent en deux catégories, soit les justifications et les excuses. La justification remet en question le caractère répréhensible de l'acte qui, techniquement, constitue un crime. L'excuse reconnaît le caractère répréhensible de l'acte, mais fait valoir que les circonstances dans lesquelles celui-ci a été accompli sont telles qu'il ne doit pas être imputé à son auteur.

Le moyen de défense fondé sur la contrainte est considéré comme une excuse[6]. La raison d'être de ce moyen est que même si les éléments moral et matériel du crime peuvent être imputés à la personne accusée, le fait que celle-ci a commis le crime sous la pression d'une menace excuse sa conduite.

En droit canadien, le moyen de défense fondé sur la contrainte a deux sources, savoir l'article 17 du *Code criminel* et la common law. Ce sont les failles de l'article 17 qui sont à l'origine du moyen de défense prévu par la common law. Voici le libellé de l'article 17 :

---

3 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1993.

4 Ottawa, Association du Barreau canadien, 1993.

5 Non publié, document rédigé pour le compte du ministère de la Justice en 1994.

6 Isabel Grant, Dorothy Chunn et Christine Boyle, *The Law of Homicide*, Toronto, Carswell, 1994, aux pp. 6 à 64. Dans certains cas exceptionnels, l'existence d'une contrainte peut avoir pour effet d'annuler la *mens rea*, par exemple dans *R. v. Hudson and Taylor*, [1971] 2 Q.B. 202 (C.A.), *R. v. Bergstrom* (1980), 52 C.C.C. (2d) 407 (C.A. man.) et *R. c. Hébert*, [1989] 1 R.C.S. 233, (1989), 49 C.C.C. (3d) 59 . Se reporter également à J. Edwards, «*Compulsion, Coercion and Criminal Responsability*», (1951) 14 Mod. L.R. 297, à la p. 307.

> Une personne qui commet une infraction, sous l'effet de la contrainte exercée par des menaces de mort immédiate ou de lésions corporelles de la part d'une personne présente lorsque l'infraction est commise, est excusée d'avoir commis l'infraction si elle croit que les menaces seront mises à exécution et si elle ne participe à aucun complot ou aucune association par laquelle elle est soumise à la contrainte. Toutefois, le présent article ne s'applique pas si l'infraction commise est la haute trahison ou la trahison, le meurtre, la piraterie, la tentative de meurtre, l'agression sexuelle, l'agression sexuelle armée, menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles, l'agression sexuelle grave, le rapt, la prise d'otage, le vol qualifé, l'agression armée ou infliction de lésions corporelles, les voies de fait graves, l'infliction illégale de lésions corporelles, le crime d'incendie ou l'une des infractions visées aux articles 280 à 283 (enlèvement et séquestration d'une jeune personne)[7].

L'article 17 a fait l'objet d'une interprétation restrictive, en sorte que le moyen de défense ne peut être invoqué que par le contrevenant principal[8]. La Cour suprême du Canada a cependant permis à la personne qui était partie à une infraction ou qui avait commis une infraction exclue d'invoquer le moyen de défense reconnu en common law[9].

Des restrictions s'appliquent également au moyen de défense fondé sur la contrainte que prévoit la common law. En effet, la personne accusée doit craindre un danger imminent, il doit s'agir d'un danger de mort ou de lésions corporelles graves et la personne inculpée de meurtre ne peut invoquer ce moyen de défense reconnu par la common law[10].

B. LA NÉCESSITÉ. Le moyen de défense fondé sur la nécessité que reconnaît la common law a une portée étendue, car il peut être invoqué par la personne accusée dont les actes ne sont pas visés à l'article 34, 35 ou 37 (légitime défense ou protection d'autrui, lorsque la personne accusée tue ou agresse par ailleurs l'auteur de la menace ou l'agresseur, ou agit dans le but de protéger un tiers en attaquant l'auteur de la menace) ni à l'article 17 (contrainte, dans le cas où la personne accusée commet un crime sous l'effet d'une menace proférée par un tiers). La nécessité peut être invoquée lorsque la personne accusée commet un crime en réaction à une situation de danger grave, mais contrairement à la légitime défense ou à la contrainte, elle s'applique au cas où il n'y a aucune menace ou attaque de la part d'une autre personne. Le moyen de défense se fonde «sur une appréciation réaliste de la faiblesse humaine, tout en reconnaissant qu'un droit criminel humain et libéral ne peut astreindre des personnes à

---

7 Article 17 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, et ses modifications.

8 *Paquette c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 189 (aux pp. 193 et 194), (1976), 30 C.C.C. (2d) 417 (aux pp. 420 et 421), le juge Martland.

9 *Paquette c. La Reine*, précité.

10 Commission de réforme du droit du Canada, *Partie générale - responsabilité et moyens de défense*, Document de travail 29, 1982, à la p. 99.

l'observation stricte des lois dans des situations d'urgence où les instincts normaux de l'être humain, que ce soit celui de conservation ou d'altruisme, commandent irrésistiblement l'inobservation de la loi»[11].

Dans l'arrêt *Perka*, la Cour suprême du Canada énonce les éléments constitutifs de la nécessité. Dans cette affaire, le navire des accusés, à bord duquel de la marihuana était transportée à destination de l'Alaska, avait connu des ennuis mécaniques et de mauvaises conditions météorologiques au large des côtes de la Colombie-Britannique. Le navire avait alors gagné les côtes canadiennes afin que des réparations puissent être effectuées. Des accusations d'importation et de possession de stupéfiants en vue d'en faire le trafic avaient alors été portées. Les accusés ont fait valoir que, en se réfugiant en Colombie-Britannique et en déchargeant la cargaison, ils avaient voulu protéger la vie de l'équipage.

Le juge Dickson conclut que la nécessité ne doit être reconnue au Canada qu'à titre d'excuse, ce qui empêche un tribunal de statuer que les actes des accusés étaient justes et louables sur le plan moral. Il décrit la raison d'être du moyen de défense fondé sur la nécessité comme étant le «caractère involontaire dit moral ou normatif» qui fait en sorte que l'accusé n'a pas d'autre choix viable ou raisonnable.

L'arrêt établit comme suit les paramètres du moyen de défense fondé sur la nécessité :

1) Le moyen de défense fondé sur la nécessité devrait être considéré au Canada comme une excuse applicable en vertu du par. 7(3) du *Code criminel*;

2) La nécessité en tant qu'excuse ne comporte aucune justification des actes de la personne en question;

3) Le critère applicable est le caractère involontaire, du point de vue moral, de l'acte mauvais;

4) Ce caractère involontaire se mesure en fonction de ce que la société considère comme une résistance normale et appropriée à la pression;

5) La négligence ou la participation à une activité criminelle ou immorale n'empêche pas l'auteur de l'acte d'invoquer l'excuse de nécessité;

6) Les actes ou les circonstances qui montrent que l'acte mauvais n'était pas vraiment involontaire ont pour effet d'écarter ce moyen de défense;

---

[11] *Perka c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 232, à la p. 248.

7) L'existence d'une autre solution raisonnable et légale a aussi pour effet d'écarter ce moyen de défense; pour être involontaire, l'acte doit être inévitable et n'offrir aucune possibilité raisonnable d'adopter une autre ligne de conduite qui ne comporte pas d'infraction à la loi;

8) Ce moyen de défense ne s'applique qu'à une situation de danger imminent où on a agi afin d'éviter un péril imminent et immédiat;

9) Si l'accusé fournit à la cour suffisamment d'éléments de preuve pour soulever la question, il incombe à la poursuite de contredire cette preuve hors de tout doute raisonnable[12].

Vu l'exigence exprimée par le juge Dickson dans l'arrêt *Perka* selon laquelle l'accusé doit être aux prises avec une situation urgente «de danger imminent et évident où un être humain normal serait instinctivement forcé d'agir et de considérer tout conseil de temporiser comme déraisonnable»[13], le droit applicable en matière de nécessité s'apparente à celui qui s'applique relativement à la contrainte en ce que le danger doit être imminent.

III. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU LIVRE BLANC

Aux termes des propositions contenues dans le Livre blanc, le moyen de défense reconnu par la common law et le *Code criminel* et fondé sur la contrainte s'appuie désormais sur la menace et le moyen de défense prévu par la common law et fondé sur la nécessité s'appuie désormais sur la contrainte des circonstances, ce qui met en évidence le caractère parallèle des moyens de défense proposés. Ainsi, les dispositions relatives à la légitime défense sont regroupées en une seule, l'art. 37, le moyen de défense lié à la menace est prévu au par. 36(3) et celui fondé sur la contrainte des circonstances, qui correspondait auparavant au moyen de défense fondé sur la nécessité, n'est prévu qu'au par. 36(2) lorsque ni la légitime défense ni le fait que les actes ont été accomplis sous la menace ne peuvent être invoqués.

Voici l'extrait pertinent du Livre blanc :

36.(1) N'est pas coupable la personne qui agit sous la contrainte des circonstances ou sous la menace, sauf si elle commet un meurtre.

(2) Une personne agit sous la contrainte des circonstances lorsque les conditions suivantes sont réunies :

---

[12] *Perka*, précité, à la p. 259.

[13] *Perka*, précité.

a) la personne agit afin de se soustraire à ce qu'elle croit être, pour elle-même ou autrui, un danger considérable de mort ou de lésions corporelles graves, imminentes et certaines;

b) son action est proportionnée au mal à éviter;

c) il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elle réagisse autrement au danger qu'elle perçoit.

Ce moyen de défense ne peut toutefois être invoqué si la personne s'expose au danger sciemment et sans excuse raisonnable, ou si le paragraphe (3) ou l'article 37 sont applicables.

(3) Une personne agit sous la menace lorsque les conditions suivantes sont réunies :

a) elle se soumet à ce qu'elle croit être une menace -- exercée sur elle -- de mort ou de lésions corporelles graves, imminentes et certaines, pour elle-même ou autrui;

b) son action est proportionnée au mal à éviter;

c) il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elle résiste à la menace qu'elle perçoit.

Ce moyen de défense ne peut toutefois être invoqué si la personne s'expose au risque de menace sciemment et sans excuse raisonnable.

Pour les deux moyens de défense, l'article 36 prévoit l'application d'un critère subjectif en ce qui concerne la perception d'un danger ou d'une menace, d'un critère objectif en ce qui a trait au caractère raisonnable des actes de l'accusé et d'un critère de proportionnalité entre le mal appréhendé et les actes de l'accusé. Les deux moyens de défense ne peuvent être invoqués qu'en cas de danger ou de menace «de mort ou de lésions corporelles graves, imminentes et certaines». Ils ne peuvent l'être par la personne qui s'expose au danger ou au risque de menace.

IV. ANALYSE

A. LE CRITÈRE À TROIS VOLETS ET LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE DES CIRCONSTANCES ET SUR LA MENACE. Le Livre blanc propose trois conditions relativement aux moyens de défense fondés sur la contrainte des circonstances et sur la menace. Il s'agit de l'évaluation subjective de la perception qu'a l'accusé de la menace ou du danger, du caractère raisonnable des actes de l'accusé et de la proportionnalité entre le mal appréhendé et le mal causé par les actes de l'accusé.

L'importance accordée à l'élément subjectif en ce qui concerne le premier volet du moyen de défense proposé pourrait favoriser certains accusés, comme les autochtones et les femmes, qui, tout au long de l'histoire, ont été défavorisés par l'application du critère objectif actuel relativement à la perception de la menace, aux fins du moyen de défense fondé sur la contrainte prévu par le *Code criminel* et du moyen fondé sur la nécessité reconnu en common law. Par exemple, dans une décision exceptionnelle où un critère subjectif est appliqué relativement au moyen de défense fondé sur la nécessité (*R. v. Ashini*), le juge Igloliorte reconnaît que le caractère raisonnable des croyances des protestataires innu ne devait pas [TRADUCTION] «être jugé en fonction des normes du droit anglais et, partant, du droit canadien. Les Innu doivent pouvoir exprimer leur compréhension d'une notion étrangère en fonction de leurs propres valeurs ou simplement pouvoir exprimer ce à quoi ils croient»[14]. La perception féminine d'une menace implicite pourrait également être reconnue sur le plan juridique grâce à l'application de ce critère plus subjectif.

Toutefois, l'application d'un critère purement subjectif à l'égard de ce volet des nouveaux moyens de défense comporte des risques pour les femmes et certains groupes tels les autochtones. À titre d'exemple, Kent Roach soutient que ce critère selon lequel l'accusé croit subjectivement être menacé est «trop subjectif». S'appuyant sur la décision *People v. Goetz*, il fait valoir que la société ne doit pas permettre qu'une perception subjective soit concluante lorsqu'il s'agit de déterminer si un acte brutal doit ou non être excusé[15]. Dans l'affaire *Goetz* (où les faits se sont déroulés à New York), l'accusé a eu gain de cause en prétendant qu'il avait agi en légitime défense puisqu'il avait eu la perception subjective que les quatre jeunes Noirs qui l'avaient approché dans le métro et lui avaient demandé cinq dollars le menaçaient. Il a abattu les quatre jeunes, tuant le dernier d'un coup de feu dans le dos, même si celui-ci le suppliait de l'épargner.

La décision *R. v. Bridges (No. 1)* est un autre exemple du genre de situation où l'application d'une norme purement subjective, comme celle que propose le Livre blanc, défavoriserait les femmes. Dans cette affaire, un groupe de protestataires anti-avortement a invoqué le moyen de défense fondé sur la nécessité relativement à une accusation d'outrage au tribunal découlant de la violation d'une injonction qui avait pour effet de limiter le piquetage. Le juge Wood rejette le moyen de défense à cause du non-respect du critère dégagé dans l'arrêt *Perka* selon lequel l'accusé doit avoir été soumis à une pression objectivement irrépressible à laquelle nul n'aurait pu résister. Par conséquent, les croyances personnelles de l'accusé n'ont

---

[14] *R. v. Ashini*, décision non publiée de la Cour provinciale de Terre-Neuve, 18 avril 1989, reproduite dans *«A Case Study : Militarisation and Resistance - The Innu of Sheshashit, Nitassinan»* dans T. Brettel Dawson, éd., *Women, Law and Social Change*, Toronto, Captus Press, 1993, 2e éd., à la p. 379.

[15] Kent Roach, *«Duress of Circumstances and Duress by Threats»*, ébauche d'un document de discussion établie pour le ministère de la Justice, 1994, à la p. 5.

pas été jugées suffisantes pour permettre le recours au moyen de défense fondé sur la nécessité[16].

Étant donné que le moyen de défense fondé sur la nécessité pourrait être invoqué par les militants anti-avortement et par d'autres personnes qui agressent des femmes au nom des droits du foetus, et comme le moyen fondé sur la contrainte pourrait être invoqué par des hommes qui prétendraient avoir été obligés par d'autres à agresser des femmes, ce critère pourrait revêtir un caractère trop subjectif pour protéger les intérêts des femmes.

Le professeur Roach est plutôt d'avis qu'un critère objectif, semblable à celui que prévoit actuellement l'art. 17, serait plus adéquat. Il estime en effet qu'il convient de réfléchir à la manière dont les tribunaux pourraient être incités, selon des paramètres donnés, à faire en sorte que le critère du caractère raisonnable tienne davantage compte des données propres à chaque personne accusée[17].

L'inconvénient d'une norme purement objective, en ce qui concerne le premier volet, aux fins de déterminer si un acte est «raisonnable», est que le comportement de référence sera nécessairement celui d'un Blanc de sexe masculin[18]. Le critère de la proportionnalité que prévoit le troisième volet et qui soupèse le mal appréhendé et les actes de l'accusé pourrait en soi défavoriser les femmes sans qu'il soit nécessaire de faire pencher davantage la balance. Il en est ainsi parce que la «proportionnalité» peut être analysée en fonction de valeurs patriarcales qui, comme l'affirme Carol Gilligan[19], diffèrent des valeurs des femmes. Par exemple, un juge masculin peut ne pas accorder une grande importance au fait de vouloir loger, vêtir et nourrir un enfant, alors qu'une femme obligée de choisir entre le bien-être physique et psychologique de son enfant et le respect du droit de propriété opterait pour le premier élément de l'alternative.

Une solution de rechange consisterait à jumeler une norme subjective et une norme objective pour chacun des trois volets du critère, en conformité avec les paramètres du critère prévu par l'actuel article 34 (légitime défense), suivant l'interprétation qu'en fait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Lavallee*. Ce «critère objectif modifié» a emporté

---

[16] *R. v. Bridges (No. 1)* (1989), 48 C.C.C. (3d) 535 (C.S. C.-B.), à la p. 543.

[17] Kent Roach, à la p. 15.

[18] Dans l'arrêt *R. c. Lavallee*, [1990] 1 R.C.S. 853, à la p. 874, (1990), 55 C.C.C. (3d) 97, à la p. 104, la Cour suprême du Canada dit ce qui suit : «S'il est difficile d'imaginer ce qu'un "homme ordinaire" ferait à la place d'un conjoint battu, cela tient probablement au fait que, normalement, les hommes ne se trouvent pas dans cette situation. Cela arrive cependant à certaines femmes. La définition de ce qui est raisonnable doit donc être adaptée à des circonstances qui, somme toute, sont étrangères au monde habité par l'hypothétique "homme raisonnable"».

[19] Se reporter généralement à Carol Gilligan, *«In a Different Voice»*, Cambridge (Massachussetts), Harvard University Press, 1982.

l'adhésion de l'Association du Barreau canadien[20]. Il pourrait s'appliquer à l'égard du moyen fondé sur la contrainte des circonstances et du moyen fondé sur la menace. L'appréciation du danger par la personne accusée et la nécessité des actes accomplis pourraient être jugées en fonction d'un critère lié au caractère raisonnable en tenant compte pleinement des faits qui ont précédé l'événement et du contexte dans lequel celui-ci est survenu, y compris des données sociales et économiques. D'ailleurs, dans l'arrêt *Lavallee*, madame le juge Wilson fait sien le raisonnement tenu par une cour d'État des États-Unis dans *State v. Wanrow* :

> L'intimée avait droit à ce que le jury examine ses actes à la lumière de ses propres perceptions de la situation, notamment celles résultant de notre "longue et regrettable tradition de discrimination fondée sur le sexe". Tant que les effets de cette tradition n'auront pas été supprimés, nous devons veiller à ce que les directives que nous donnons relativement à légitime défense accordent aux femmes le droit de faire juger leur conduite à la lumière des handicaps physiques individuels qui résultent de la discrimination fondée sur le sexe. Sinon, on se trouvera à refuser à l'intéressée le droit d'être jugée selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux défendeurs du sexe masculin[21].

La méthode liée à l'application d'un critère objectif modifié est plus subjective et tient davantage compte du vécu de la personne accusée et des circonstances qui lui sont propres. On trouve un exemple de l'application d'un tel critère dans l'affaire *R. v. Payne* où une détenue a été acquittée de l'accusation de s'être évadée d'une garde légale après avoir invoqué un moyen de défense fondé sur l'art. 17. Le tribunal a fait preuve de subjectivité en appliquant l'art. 17 et il a tenu compte du jeune âge de l'accusée, de la situation délicate qui découlait de sa participation à une poursuite et de ses craintes selon lesquelles tout le monde complotait contre elle, que cette croyance ait été justifiée ou non. Il a conclu que la détenue était justifiée d'en arriver à croire qu'elle serait jetée dans un tas de fumier et qu'elle craignait sincèrement pour sa vie et sa sécurité[22]. Si les faits de cette affaire étaient analysés à l'aide du critère proposé dans le Livre blanc, le tribunal se demanderait si les actes de l'accusée étaient raisonnables et objectivement proportionnés compte tenu de la perception subjective que cette dernière avait de la menace d'être jetée dans un tas de fumier, sans prendre nécessairement en considération son jeune âge, le fait qu'elle témoignait pour le ministère public, etc.

Les personnes qui ont participé à la table ronde ont accordé leur préférence au «critère objectif modifié» proposé par l'Association du Barreau canadien et rejeté les propositions du Livre blanc ainsi que le critère plus objectif du professeur Roach. Le critère objectif modifié tiendrait davantage compte du point de vue propre aux femmes ou à d'autres groupes, tels les

---

[20] Précité, infrapaginale note 4, à la p. 98.

[21] *State v. Wanrow*, 559 P.2d 548 (1977), à la p. 559.

[22] *R. v. Payne*, [1974] 2 W.W.R. 658 (C.P. C.-B.).

autochtones, en ce qu'il évaluerait le caractère raisonnable en fonction du passé de l'accusé et du contexte social et économique.

B. LE CARACTERE IMMINENT DU MAL APPRÉHENDÉ ET LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE DES CIRCONSTANCES ET SUR LA MENACE. Les moyens de défense proposés exigent que la mort ou les lésions corporelles graves soient «imminentes et certaines». Le droit actuel prévoit, à l'art. 17, qu'il doit s'agir de menaces de mort immédiate ou de lésions corporelles et, de plus, que l'auteur des menaces doit être présent, ce qu'a imposé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. v. Carker (No.2)*[23]. Dans cette affaire, la Cour suprême conclut que pour donner ouverture au moyen de défense, 1) les menaces doivent être immédiates en ce sens qu'elles sont présentes jusqu'au moment où l'infraction est commise, 2) il doit s'agir de menaces de mort immédiate ou de lésions corporelles graves et 3) l'infraction doit être commise en présence de l'auteur des menaces[24]. Il faut également, pour qu'il puisse invoquer le moyen fondé sur la nécessité, que l'accusé se trouve dans une situation de «danger imminent» et de «péril imminent et immédiat»[25]. Par contre, le moyen fondé sur la contrainte reconnu en common law n'exige pas que les menaces aient pour objet un préjudice «imminent», non plus que l'auteur des menaces soit présent[26].

Le critère de l'imminence peut avoir pour effet de défavoriser la femme qui se trouve dans une situation où l'homme avec qui elle vit menace de la blesser ou de s'en prendre à d'autres personnes dans un proche avenir. Le cas n'est pas exceptionnel. Par exemple, dans *R. v. Whynot (Stafford)*, l'accusée a invoqué l'art. 37 (la protection d'autrui), mais le tribunal a conclu qu'elle ne pouvait s'appuyer sur ce moyen de défense étant donné que [TRADUCTION] «nul n'a le droit, en prévision d'une attaque qui peut se produire ou non, de recourir à la force pour prévenir l'attaque anticipée»[27]. Un autre cas où l'exigence liée au caractère imminent pourrait être défavorable aux femmes est celui du trafiquant de drogue qui prend l'enfant et la famille d'une femme en otages et qui menace de leur infliger des lésions corporelles si cette dernière n'accepte pas de se livrer au trafic de la drogue au Canada. Exiger que le danger soit imminent empêcherait également le recours au moyen de défense dans une affaire où, par exemple, une femme pauvre toucherait frauduleusement des prestations d'aide-sociale pour subvenir aux besoins de sa famille.

---

[23] *R. v. Carker (No. 2)*, [1967] R.C.S. 114. On a jugé, dans la décision *Payne*, que l'exigence du caractère immédiat était respectée étant donné que les menaces avaient été proférées à l'endroit d'une détenue dans un établissement de type ouvert où les cellules n'étaient pas verrouillées.

[24] *R. v. Carker (No. 2)*, précité; *R. v. Mckay and White* (1992), 13 C.R. (4th) 315 (C.A. C.-B.).

[25] *Perka*, précité, note infrapaginale 11, à la p. 259.

[26] Se reporter, à titre d'exemple, à *R. v. Hudson*, [1979] 2 Q.B. 202 (C.A.).

[27] *R. v. Whynot* (1983), 9 C.C.C. (3d) 449 (C.A. N.-É.), à la p. 464.

Les tribunaux ont exprimé leur désaccord avec l'application du critère de l'imminence en matière de légitime défense. Dans l'arrêt *Lavallee*, où il est question du rôle de la légitime défense dans un contexte de violence conjugale, la Cour suprême du Canada reconnaît que la règle de l'imminence ne tient pas compte de la situation particulière des femmes qui, en règle générale, ont moins de force physique[28]. L'exigence qu'une femme battue attende que l'agression soit en cours pourrait revenir à la condamner à un «meurtre à tempérament», selon madame le juge Wilson[29].

En outre, l'exigence du caractère imminent pourrait bien violer la *Charte canadienne des droits et libertés*[30]. Dans l'arrêt *R. c. Langlois*, un gardien de prison invoquait le moyen de défense fondé sur la contrainte parce qu'on l'avait menacé, s'il refusait d'introduire de la drogue dans la prison, de s'en prendre à sa famille. La Cour d'appel du Québec a statué que l'exigence prévue à l'art. 7 selon laquelle l'auteur des menaces doit être présent au moment où l'infraction est commise violait les principes de la justice fondamentale, au sens de l'art. 7 de la *Charte*, étant donné que cette exigence pouvait entraîner la condamnation au pénal d'un accusé pour des actes involontaires sur le plan normatif et, par conséquent, la condamnation d'une personne innocente sur le plan moral[31].

Kent Roach soutient également que la règle de l'imminence pourrait être inconstitutionnelle et faire obstacle à l'analyse individuelle du caractère raisonnable de la réaction de l'accusé[32]. Il recommande de supprimer l'exigence liée au caractère imminent dans la mesure où il doit s'agir de menaces de mort ou de lésions corporelles graves[33]. De même, la Commission de réforme du droit fait valoir que la présence de l'auteur des menaces et le caractère immédiat de celles-ci sont des éléments qui se rapportent au caractère raisonnable des

---

28 *R. c. Lavallee*, précité, à la p. 876 : «Le sens prêté au mot "imminent" évoque l'image du "couteau levé" ou du fusil braqué sur une personne. La raison d'être de la règle de l'imminence paraît évidente. Le droit en matière de légitime défense est conçu pour assurer que le recours à la force à des fins défensives est vraiment nécessaire. L'acte est justifié du fait que la personne qui se défendait croyait pour des motifs raisonnables ne pouvoir faire autrement qu'ôter la vie à son assaillant. Or, s'il y a un laps de temps important entre la première agression illégale et la riposte de l'accusé, on est porté à soupçonner que ce dernier a été mû par la vengeance plutôt que par la nécessité de se défendre. Dans le cas type de l'échauffourée dans un bar entre deux hommes de taille et de force égales, cette inférence est logique».

29 *R. c. Lavallee*, précité, à la p. 883.

30 Annalise E. Acorn, « », 1994.

31 *R. v. Langlois* (1993), 80 C.C.C. (3d) 28 (C.A. Qué.); voir également *R. v. Parris* (1992), 11 C.R.R. (2d) 376 (Cour de l'Ontario, division générale) où le tribunal conclut que l'article 17 viole la *Charte* en ce qu'il exige que l'auteur des menaces soit présent au moment de l'infraction. Dans cette affaire, une étudiante avait importé de la drogue au Canada en raison des menaces proférées par un homme en Jamaïque.

32 Kent Roach, à la p. 11.

33 *Ibid.*

actes de l'accusé, en sorte que l'exigence relative au caractère imminent devrait être supprimée[34].

Les auteures de l'analyse intitulée *Un examen féministe du droit criminel* (Christine Boyle et autres) proposent une méthode qui semble meilleure. Elles préconisent en effet la suppression de l'exigence relative à la présence de l'auteur des menaces et son remplacement par une formule fonctionnelle liée au pouvoir qu'a ce dernier de mettre ses menaces à exécution[35]. Les auteures estiment également que la règle de l'imminence devrait être abandonnée lorsque la personne accusée n'a aucun moyen réaliste de protection.

Les personnes qui ont participé à la table ronde ont également recommandé la suppression de la règle de l'imminence. On estime en effet qu'elle viole l'art. 7 de la *Charte* et qu'elle ne résisterait pas à une contestation. L'exigence devrait être remplacée par une formule fonctionnelle liée au pouvoir de mettre les menaces à exécution, comme le recommandent les auteures précitées. En mettant l'accent sur cet élément, les tribunaux pourraient faire en sorte que le moyen de défense ne soit pas invoqué au détriment des femmes pour justifier la violence masculine.

C. LES MENACES DE MORT OU DE LÉSIONS CORPORELLES ET LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE DES CIRCONSTANCES ET SUR LA MENACE. i) La contrainte des circonstances. Le moyen de défense proposé réduirait la portée du moyen fondé sur la nécessité, qui s'applique actuellement, en exigeant de l'accusé qu'il agisse de manière à éviter la mort ou les lésions corporelles graves.

Cette exigence est indûment restrictive et fait fi des valeurs qui sont davantage associées aux femmes, comme la nécessité de protéger la santé d'un enfant en lui fournissant le logement et la nourriture, par des moyens illégaux s'il le faut. Comme le signalent les auteures d'*Un examen féministe du droit criminel*, un moyen de défense restreint fondé sur la nécessité accorde la priorité à la protection des biens au détriment d'autres valeurs :

> [L]es besoins humains en matière de logement, de nourriture et de vêtements sont beaucoup plus importants que les droits aux biens proprement dit. L'analogie par rapport à la légitime défense est très nette bien que l'art. 15 de la Charte offre un argument constitutionnel selon lequel tous les citoyens ne jouissent pas du même bénéfice de la loi si certains peuvent avoir des biens tandis que d'autres n'ont pas d'abri ou n'ont pas

---

[34] Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, à la p. 36 et *Droit pénal : Partie générale -- responsabilité et moyens de défense*, à la p. 103.

[35] *Un examen féministe du droit criminel*, à la p. 45e.

suffisamment à manger. La seule existence de la Charte justifie que le judiciaire fasse des choix d'ordre normatif[36].

Christine Boyle attribue la réticence à accroître la portée du moyen de défense fondé sur la nécessité à un désir impérieux de nier l'existence des pauvres et des sans-abri et le fait que les femmes sont davantage victimes de la pauvreté que les hommes. Elle signale également que l'accent est davantage mis sur le respect du droit de propriété, dont jouissent surtout les hommes[37]. Si le moyen de défense fondé sur la contrainte des circonstances était modifié de façon à excuser les actes accomplis pour obtenir des aliments, des vêtements ou un logement, les propositions tiendraient compte véritablement des intérêts des femmes énoncés dans *Un examen féministe du droit criminel*.

La Commission de réforme du droit, l'Association du Barreau canadien et le Comité permanent de la justice, ainsi que les personnes ayant participé à la table ronde, ont tous recommandé d'élargir la portée du moyen de défense afin d'inclure l'atteinte appréhendée à la personne ou à d'autres droits. Comme le fait remarquer l'Association du Barreau canadien, restreindre l'application du moyen au seul cas de l'atteinte à la personne ferait obstacle à son application au bénéfice de l'accusé dont les actes visent à empêcher l'atteinte à un droit politique ou culturel[38], comme la menace de limiter le droit à l'avortement ou de porter atteinte aux terres des autochtones.

Il est proposé de modifier le Livre blanc afin d'y supprimer la mention, à l'al. 36(2)*a)*, d'un «danger considérable de mort ou de lésions corporelles graves, imminentes et certaines» et de la remplacer par un [TRADUCTION] «danger important de préjudice par ailleurs certain». Une disposition supplémentaire devrait être prévue afin de guider les tribunaux lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'est un préjudice important. Au nombre des facteurs que le tribunal pourrait prendre en considération, mentionnons l'incidence du préjudice sur le bien-être physique ou psychologique de la personne accusée de même que sur les jeunes personnes dont elle a la garde.

---

[36] *Un examen féministe du droit criminel*, à la p. 44[e]. Dans l'arrêt *Southwark London Borough Council v. Williams*, [1971] 1 Ch. 734 (C.A.), Lord Denning dit ce qui suit : «Si le fait d'être sans toit constituait un moyen de défense à l'accusation d'intrusion, on ne serait en sécurité dans aucune maison. La nécessité ouvrirait une porte que personne ne pourrait fermer. L'intrusion ne serait pas le fait que des seules personnes en état d'extrême nécessité, mais aussi de celles qui s'imagineraient l'être aux fins d'obtenir l'entrée ou qui le prétendraient. Chacun dirait que son besoin était plus grand que celui de l'autre. Le moyen serait une excuse pour toutes sortes d'actes répréhensibles. Les tribunaux doivent donc, pour maintenir la loi et l'ordre, adopter une position ferme. Ils doivent refuser de faire droit à la défense de nécessité invoquée par l'affamé et le sans-abri et ils doivent s'en remettre aux bonnes oeuvres pour le soulagement de la misère humaine».

[37] Christine Boyle, «*The Defence of Neccessity - Who Needs It?*».

[38] Association du Barreau canadien, à la p. 90[e].

Cette solution accorderait plus d'importance au préjudice qu'à l'appartenance à des catégories établies arbitrairement qui peuvent exclure un préjudice grave comme l'incidence de la faim ou de l'absence de logement sur les enfants de la personne accusée. La modification proposée aurait pour effet de permettre à l'accusée qui porte atteinte au droit de propriété d'autrui afin d'obtenir aliments, vêtements ou hébergement pour elle-même ou ses enfants, lorsque aucune solution de rechange réaliste n'existe, d'invoquer le moyen de défense fondé sur la nécessité[39].

ii) La menace. Dans le *Code criminel* et en common law, le moyen de défense fondé sur la contrainte exige que l'objet de la menace soit la mort ou les lésions corporelles, ce qui exclut manifestement bon nombre de situations dans lesquelles les femmes sont soumises à des pressions :

> [TRADUCTION] Le conjoint peut menacer de mettre fin à la relation, exerçant ainsi une pression psychologique considérable sur une femme désireuse de préserver l'idéal du mariage et de la famille. La menace pourrait également être de nature économique et être susceptible de priver la femme de son investissement financier dans la relation ainsi que du niveau de vie et de la protection financière qui en découlent. Il peut également s'agir de pressions morales incitant la femme à éviter que ses enfants ne se retrouvent sans père lorsque celui-ci menace d'abandonner sa famille. Il s'agit précisément des mêmes facteurs qui empêchent une femme de mettre fin à une relation empreinte de violence. Ainsi, aux termes du droit actuel, le moyen de défense ne pourrait être invoqué par la femme qui, par exemple, commet une fraude pour obtenir de l'aide sociale lorsque son mari menace de la quitter, elle et leurs enfants, si elle refuse de le faire[40].

Les limites du moyen de défense, tel qu'il existe actuellement, ressortent de l'arrêt *Robins c. R.*[41] où l'accusée avait participé à un rapt parce que son mari l'avait menacée d'enlever leur fille et de l'emmener aux États-Unis. La Cour d'appel a conclu qu'il s'agissait d'une menace grave, mais pas d'une menace de mort ou de lésions corporelles au sens de l'art. 17 du *Code criminel*. La menace ne constituait pas un danger imminent pour sa sécurité.

D'autres genres de menaces devraient également permettre le recours à ce moyen de défense. Par exemple, considérons le cas d'une travailleuse domestique qui vient de l'étranger et qui est menacée, par son employeur, de démarches en vue de son expulsion si elle ne collabore pas à la commission d'un acte criminel. Une autre menace importante non visée par les dispositions actuelles et les propositions du Livre blanc est la menace de dénoncer une

---

[39] *Un examen féministe du droit criminel*, à la p.44[e].

[40] Stanley Yeo, «*Resolving Gender Bias in Criminal Defences*», 19 Monash U.L.R. No. 1 (1993) 105, à la p. 107.

[41] *Robins. c. R*, [1982] C.A. 143, (1982), 66 C.C.C. (2d) 550 (C.A. Qué.).

personne à la Commission de l'assurance-chômage. Bien que ces menaces ne compromettent pas l'intégrité physique de l'accusée, elles pourraient faire en sorte que les actes de l'accusée soient involontaires sur le plan normatif.

Le rapport du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien critique cette limitation parce qu'elle exclut le recours au moyen de défense fondé sur la contrainte dans les cas où la santé mentale ou psychologique de l'accusée est menacée. Stanley Yeo fait valoir qu'aucune restriction ne devrait être prévue quant au genre de préjudice qui fait l'objet d'une menace :

> [TRADUCTION] La raison d'être du moyen de défense fondé sur la contrainte est la compassion que ressent la société envers la faiblesse humaine en cas de pression ou de danger extrêmes. Partant, on pourrait soutenir que *tout* genre de préjudice qui fait l'objet d'une menace pourrait être reconnu à la condition que ce préjudice ait pour effet de venir à bout de la résistance d'une personne ordinaire se trouvant dans la même situation que la personne accusée[42].

On fait valoir que l'art. 36 devrait être modifié afin d'englober tout genre de menace. En plus des facteurs qui sont censés les guider lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a ou non préjudice important et si le moyen de défense fondé sur la contrainte des circonstances peut être invoqué, les tribunaux devraient être tenus de prendre en considération le fait que l'auteur des menaces exerce une influence physique, psychologique ou financière sur l'accusée. On estime que ces modifications amèneraient le tribunal à mettre l'accent sur la nature du préjudice ou du danger.

D. LA MENACE OU LE DANGER VISANT UNE TIERCE PERSONNE ET LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE DES CIRCONSTANCES ET SUR LA MENACE. Le moyen de défense légal fondé sur la contrainte exige que les menaces visent directement l'accusé(e), tandis que celui reconnu en common law peut être invoqué dans le cas de menaces qui visent un tiers[43]. Le moyen fondé sur la nécessité peut également être invoqué lorsqu'un tiers est menacé.

Les propositions du Livre blanc à l'égard des deux moyens de défense englobent la menace et le danger qui visent une tierce personne, ce qui est acceptable. La Commission de réforme du droit, l'Association du Barreau canadien et les auteures d'*Un examen féministe du droit criminel* recommandent à l'unanimité que les moyens fondés sur la contrainte et sur la nécessité puissent être invoqués lorsque la menace vise une tierce personne.

---

[42] Stanley Yeo, *Compulsion in the Criminal Law*, Sydney, Law Book Co., 1990, à la p. 69, cité par l'Association du Barreau canadien, à la p. 95e.

[43] *Morrison and McQueen* (1980), 54 C.C.C. (2d) 447 (C.D. Ont.), à la p. 459.

Aux termes des propositions du Livre blanc, le moyen de défense fondé sur la contrainte des circonstances ne serait pas à la portée de la personne qui agresse une femme pour l'empêcher de faire du mal à un foetus. Récemment, le moyen fondé sur la nécessité a pu être invoqué dans une affaire où un homme avait giflé une femme qui, croyait-il, allait blesser son foetus à l'aide d'une pierre[44]. Le tribunal a cité pour la forme la jurisprudence de la Cour suprême du Canada selon laquelle le foetus n'est pas une personne et a rejeté le moyen de défense fondé sur l'art. 37, mais il a ajouté que même si le foetus n'est pas une personne, ce n'est pas rien et que [TRADUCTION] «sauf dans le cas où la mère subit un avortement thérapeutique, il a droit à une protection»[45].

Nous sommes d'avis que la décision *Manning* constitue un précédent dangereux en ce qu'elle excuse la violence exercée contre une femme enceinte. Le Livre blanc modifierait l'issue dans un tel cas, car le moyen de défense ne pourrait être invoqué qu'en cas de danger de préjudice visant une personne. Les tribunaux ne pourraient pas jouer sur les mots en reconnaissant, d'une part, que la Cour suprême du Canada a statué que le foetus n'est pas une personne et, d'autre part, en permettant le recours au moyen de défense fondé sur la contrainte parce que le foetus est quand même quelque chose. Le texte législatif empêchera le recours au moyen de défense pour justifier la protection de toute chose qui n'est pas comprise dans la définition légale d'une «personne».

E. LES INFRACTIONS EXCLUES ET LES MOYENS DE DÉFENSE FONDÉS SUR LA CONTRAINTE DES CIRCONSTANCES ET SUR LA MENACE. L'article 17 prévoit l'exclusion de nombreuses infractions, qui y sont énumérées, en sorte que la personne accusée qui est inculpée de l'une de ces infractions n'a pas accès au moyen de défense.

Le Livre blanc propose de supprimer la liste des infractions exclues, sauf le meurtre. Kent Roach souscrit à la proposition, mais il irait plus loin. Il fait remarquer que le problème que pose toute liste d'exceptions est qu'on se demande pourquoi certains crimes sont exclus et d'autres pas... Si le droit pénal a un rôle moral, symbolique ou éducatif en affirmant que le meurtre ne peut jamais être excusé, qu'en est-il d'autres infractions comme l'agression sexuelle[46]. Il avance que la contrainte des circonstances et la menace ne devraient offrir qu'une défense partielle à une accusation de meurtre, de manière à ramener celle-ci à une accusation d'homicide[47]. De même, l'Association du Barreau canadien recommande qu'aucune infraction ne soit automatiquement exclue quant à la possibilité d'invoquer l'excuse fondée sur la contrainte[48].

---

[44] *R. v. Manning* (1994), 31 C.R. (4th) 54 (C.P. C.-B.).

[45] *Ibid*, à la p. 59.

[46] *R. c. P.(V.L.)*, [1993] 1 R.C.S. 837.

[47] Ministère de la Justice, «*Paper on Plain Language Recodification*», inédit, 1994.

[48] Association du Barreau canadien, à la p. 99[e].

Les propositions du Livre blanc auraient changé l'issue de l'affaire *R. c. P. (V.L.)* où une femme prétendait avoir agressé sexuellement son fils en raison de menaces proférées par son conjoint de fait, mais n'a pas été admise à invoquer le moyen de défense fondé sur la contrainte. Il ressort de l'arrêt *R. c. P. (V.L.)* que l'existence d'une liste d'exceptions est une lame à deux tranchants, les femmes, d'une part, étant victimisées par les hommes lorsque ceux-ci les contraignent, par des menaces, à commettre des actes criminels et, d'autre part, étant fréquemment victimes de crimes violents. Comme l'affirme Christopher Nowlin, le droit criminel a été appliqué de façon à préserver les prérogatives sexuelles des hommes, son objectif étant en partie le suivant :

> [TRADUCTION] veiller à ce que les membres dominants et les classes dominantes de la société, sur les plans politique et économique, le demeurent malgré les tentatives répétées des moins dominants de modifier les rapports entre les groupes opposés[49].

La proposition du Livre blanc à l'effet de supprimer la liste des infractions exclues, sauf le meurtre, pourrait avoir des effets très néfastes sur les femmes, lesquelles sont les victimes de la plupart des crimes violents. Suivant le libellé proposé, les moyens de défense fondés sur la contrainte des circonstances et sur la menace pourront être invoqués en cas de tentative de meurtre, d'agression sexuelle, d'agression sexuelle armée, de menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles, d'agression sexuelle grave, de rapt, de prise d'otage, d'agression armée ou infliction de lésions corporelles, de voies de fait graves, d'infliction illégale de lésions corporelles ou d'infraction liée à l'enlèvement et à la séquestration d'une jeune personne. Toutes ces infractions sont couramment commises à l'endroit des femmes et des enfants.

La Commission de réforme du droit propose de ne permettre les moyens de défense que dans le cas d'une conduite qui «cause à dessein la mort ou des lésions corporelles graves à autrui»[50]. L'auteure du présent exposé est d'avis que les moyens de défense fondés sur la contrainte des circonstances et sur la menace ne devraient pas pouvoir être invoqués à l'égard d'infractions qui comportent l'infliction de lésions corporelles graves à une personne ou le risque d'une telle infliction. Par exemple, l'infraction d'agression sexuelle ne devrait pas donner ouverture aux moyens de défense en raison du rôle moral, symbolique et éducatif du droit criminel. La table ronde recommande que le par. 36(1) soit modifié par l'adjonction, après l'exclusion du meurtre, des mots suivants [TRADUCTION] «ou une infraction qui comporte l'infliction ou le risque d'infliction d'un préjudice grave à une personne. Le "préjudice grave" comprend le préjudice physique, sexuel ou psychologique infligé à la victime».

F. L'ABSENCE D'UN MOYEN DE S'EN SORTIR LÉGALEMENT ET LE MOYEN DE DÉFENSE FONDÉ SUR LA CONTRAINTE DES CIRCONSTANCES. Aux termes du droit

---

[49] Christopher Nowlin, *«Against a General Part of the Canadian Criminal Code»*, 27 U.B.C.L.R. 291, vol. 2, à la p. 293.

[50] Commission de réforme du droit du Canada, Rapport 30, à la p. 36.

actuel, il est nécessaire, pour invoquer le moyen de défense fondé sur la nécessité, de faire la preuve qu'il était impossible de se conformer à la loi et qu'il n'y avait aucun autre moyen raisonnable de s'en sortir légalement. Par exemple, dans l'affaire *R. v. Stevenson*, le moyen fondé sur la nécessité n'a pu être invoqué par une bande indienne qui avait détruit un pont afin de sensibiliser l'État à la nécessité de le réparer. En refusant de faire droit au moyen de défense fondé sur la nécessité, le tribunal a mentionné les deux autres moyens suivants grâce auxquels la bande indienne aurait pu s'en sortir légalement : empêcher l'accès au pont et s'abstenir de l'emprunter[51]. Suivant la règle établie dans l'arrêt *Perka*, c'est l'absence d'un moyen raisonnable de s'en sortir légalement qui fait en sorte que l'acte accompli a un caractère involontaire sur le plan moral ou normatif.

Les propositions formulées dans le Livre blanc exigent que le mal appréhendé soit certain. L'Association du Barreau canadien et le Comité permanent sur la Justice recommandent la suppression de l'exigence voulant que le respect de la loi soit impossible[52].

Cependant, la Commission de réforme du droit propose de conserver l'exigence prévue en common law selon laquelle le «préjudice ne peut être empêché efficacement par des moyens moins extrêmes»[53]. Il s'agit d'un moyen adéquat de déterminer si l'accusé(e) a commis l'infraction de façon involontaire sur le plan normatif. Le tribunal devrait décider si le mal appréhendé était «certain» en fonction d'un critère objectif modifié, compte tenu des données propres à la personne accusée. L'existence d'un moyen légal de s'en sortir serait un facteur pris en considération pour apprécier la conduite de l'accusé(e).

V. CONCLUSION

Les propositions de réforme que renferme le Livre blanc font suite aux critiques exprimées par des universitaires, des juges, la Commission de réforme du droit, l'Association du Barreau canadien et le Comité permanent sur la Justice. La plupart des recommandations à caractère féministe formulées par les auteures d'*Un examen féministe du droit criminel* ont été laissées de côté, de telle sorte que le Livre blanc n'améliore le sort des femmes que dans la mesure où les intérêts de celles-ci coïncident avec ceux des hommes.

L'élément qui préoccupe le plus les féministes dans la codification des moyens des défense fondés sur la contrainte des circonstances et sur la menace est le critère à trois volets, parce qu'il aurait pour effet de créer des obstacles insurmontables pour les femmes, la notion d'acte raisonnable étant définie en fonction des valeurs masculines. Le critère objectif modifié que propose l'Association du Barreau canadien serait plus adéquat. Une autre source

---

51 *R. v. Stevenson*, [1986] 5 W.W.R. 737 (C.B.R. Man.).

52 Association du Barreau canadien, à la p.89[e], Comité permanent de la justice, à la p.72[e].

53 Commission de réforme du droit du Canada, rapport 30, à la p. 37.

d'inquiétude est l'absence de protection accordée aux besoins de la personne, comme celui d'être nourri et logé.

La nouvelle codification enlèvera nécessairement toute valeur à l'évolution du moyen de défense fondé sur la contrainte reconnu en common law, laquelle a récemment manifesté des signes d'ouverture au point de vue propre aux femmes et aux autres groupes défavorisés. Les propositions en matière de contrainte n'ont pas pour effet d'empirer la situation des femmes, mais elles font craindre que des juges masculins ne se prononcent sur les perceptions subjectives et objectives des femmes. Tel qu'il est rédigé, le Livre blanc pourrait nuire aux intérêts des femmes en tant que victimes. C'est pourquoi je recommande la tenue de discussions avec des universitaires et des groupes féministes afin que la nouvelle codification tant attendue tienne compte du vécu des femmes.

VI. RECOMMANDATIONS

1) Le critère objectif modifié devrait remplacer le critère à trois volets du Livre blanc parce qu'il tient davantage compte de la situation de la personne accusée.

2) La règle de l'imminence devrait être abandonnée.

3) L'exigence voulant que le danger ou la menace porte sur le décès ou des lésions corporelles devrait être remplacée par l'exigence d'un [TRADUCTION] «danger important de préjudice par ailleurs certain». Une disposition supplémentaire devrait être prévue afin de guider le tribunal lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'est un préjudice important, exigeant de celui-ci qu'il tienne compte de l'effet du préjudice sur le bien-être physique ou psychologique de la personne accusée ainsi que de l'incidence du préjudice (ou du danger) sur les jeunes personnes dont la personne accusée a la garde. Pour ce qui concerne le moyen de défense fondé sur la menace, le tribunal devrait également prendre en considération le fait que l'auteur des menaces exerce une influence physique, psychologique ou financière sur la personne accusée.

4) L'auteur d'une infraction comportant l'infliction ou le risque d'infliction d'un préjudice grave à une personne ne devrait pas pouvoir invoquer le moyen de défense fondé sur la contrainte des circonstances ou sur la menace. Le paragraphe 36(1) du Livre blanc devrait être modifié par l'adjonction, après l'exclusion du meurtre, des mots suivants [TRADUCTION] «ou une infraction qui comporte l'infliction ou le risque d'infliction d'un préjudice grave à une personne. Le "préjudice grave" comprend le préjudice physique, sexuel ou psychologique infligé à la victime».

BIBLIOGRAPHIE

Association du Barreau Canada, *Mémoire au ministre de la Justice sur la proposition de modification du Code criminel (principes généraux)*, janvier 1994.

Association du Barreau canadien, *Principes de responsabilité pénale : proposition de nouvelles dispositions générales du Code criminel du Canada*.

Boyle, Christine, «*The Defence of Necessity - Who Needs It?*»

Boyle, Christine, «*A Feminist Approach to Criminal Defences*» dans Richard Devlin, éd., Canadian Perspectives on Legal Theory, Toronto, Edmond Mongomery, 1991, aux pp. 273 à 289.

Boyle, Christine, Marie-Andrée Bertrand, Céline Lacerte-Lamontagne et Rebecca Shamai, *Un examen féministe du droit criminel*, 1985, Condition féminine Canada.

Boyle, Christine, «*Women and Criminal Justice: The Impact of the Charter*».

Brettel - Dawson, T., «*A Case Study: Militarisation and Resistance - The Innu of Sheshashit, Nitassinan*», dans Women, Law and Social Change , Toronto, Captus Pres, 1993, deuxième édition.

Clark, Lorenne, «*Politics and Law: The Theory and Practice of the Ideology of Male Supremacy; or, It Wasn't God Who Made Honky Tonk Angels*» dans Law and Society, David Weisstub, éd., Toronto, Osgoode Hall Law School, York University, 1976.

Commission de réforme du droit du Canada, *Droit pénal : partie générale - responsabilité et moyens de défense*, 1982, Document de travail 29.

Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, 1986, Rapport 30, partie 1.

Daley, Kathleen, «*Criminal Justice Ideals and Practices in Different Voices: Some Feminist Questions about Justice*», 1987, Yale University, département de sociologie.

Ministère de la Justice, «*Plain Language Recodification*», ébauche, 1994.

Edwards, J. LL. J., «*Compulsion, Coercion and Criminal Responsibility*», [1951] 14 M.L.R. 297.

Elliott, D.W., «*Necessity, Duress and Self-Defence*», [1989] Crim. L.R. 611.

Gavigan, Shelley, «*What is Crime?*», notes d'une assemblée plénière de la NAWL, 22 au 24 octobre 1987.

Gilligan, Carol, «*In a Different Voice*», Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1982.

Grant, Chunn et Boyle, «*The Law of Homicide*», Toronto, Carswell, 1994.

Hagan, John, «*Toward a Structured Theory of Crime, Race and Gender: The Canadian Case*», 31 Crime and Delinquency 1985 129.

Hatch, Alison et Karlene Faith, «*The Female Offender in Canada: A Statistical Profile*», 3 Revue juridique La Femme et le droit (1989) 432.

Horder, Jeremy, «*Autonomy, Provocation and Duress*», [1992] Crim. L.R. 706.

Lahey, Kathleen A., «*Implications of Feminist Theory for the Direction of Reform of the Criminal Code*», 1984, université de Windsor, faculté de droit.

Lahey, Kathleen A., «*Women, Criminal Law and Equality*», 1987.

MacKinnon, C.A., «*Feminism, Marxism, Method, and the State: Toward Feminist Jurisprudence*», (1993) 8 Signs 635.

Macklin, Audrey, «*Law Reform Error: Retry or Abort*», Dal. L.J. 395.

McArthur, Karen, «*Through Her Looking Glass: PMS on Trial*», 47 U.T. Fac. of Law Rev. 825 (1989).

McGillivray, Anne, «*Reconciling the Defences: A Response to the White Paper*», 1994.

McLachlin, Madame le juge B, «*Crime and Women - Feminine Equality and the Criminal Law*», (1991) U.B.C. Law Review 1.

Mee, John Patrick, «*The Defence of Duress and Necessity in the Criminal Law*», Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada, 1989. Thèse de maîtrise (York), 1989.

Nowlin, C., «*Against a General Part of the Canadian Criminal Code*», 27.2 U.B.C.L.R. 291.

Padfield, Nicola M., «*Duress, Necessity and the Law Commission*», [1992] Crim. L.R. 778.

Principes de base : Recodification de la Partie générale du Code criminel du Canada, rapport du Sous-comité sur la recodification de la Partie générale du Code criminel du Canada du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1993.

Quigley, Tim, «*Proposals to Amend the Criminal Code (General Principles), Defence of the Person, Section 37*», document de consultation du ministère de la Justice, ébauche, 1994.

Rifkin, Janet, «*Toward a Theory of Law and Patriarchy*», (1980) 3 Harvard Women's Law Journal 83.

Roach, Kent, «*Duress of Circumstances and Duress by Threats*», 1994.

Rosenthal, Peter, «*Duress in the Criminal Law*», C.L.Q. 199.

Russell, Marguerite, «*A Feminist Analysis of the Criminal Trial Process*», Revue juridique La Femme et le droit (1989-1990) 552.

Shaffer, Martha, «*R. v. Lavallee: A Review Essay*», [1990] 22 Ottawa Law Review, partie 3, 607.

Sheehy, Elizabeth A., *Autonomie personnelle et droit criminel : quelques questions d'avenir pour les femmes*, C.C.C.S.F., 1987.

Sheehy et autres, «*Defending Battered Women on Trial: The Battered Woman Syndrome and its Limitations*», (1992), 16 Crim L.J. 369.

Silverman, Robert A. et Les W. Kennedy, «*The Female Perpetrator of Homicide in Canada*», Edmonton, Centre for Criminological Research, université de l'Alberta, 1987.

Stubbs, Leslie et Julia Tolmie, «*Race, Gender and the Battered Women Syndrome: an Australia Case Study*», (1994) 7:2 C.J.W.L. 1., inédit.

Yeo, Stanley, «*Private Defence, Duress and Necessity*», (1991) 15 C.L.J. 139.

Yeo, Stanley, J., «*Resolving Gender Bias in Criminal Defences*», 19 Monash U.L.R. No 1 (1993) 105.

JURISPRUDENCE

Nécessité

Morgentaler c. La Reine, [1976] 1 R.C.S. 616, (1975), 20 C.C.C. (2d) 449.

R. v. Salvador, Wannamaker, Campbell and Nunes (1981), 59 C.C.C. (2d) 521 (N.-É., Div. d'appel).

Perka c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 232, (1984), 14 C.C.C. (3d) 385.

Southwark London Borough Council v. Williams, [1971] 1 Ch. 734 (C.A.).

R. v. Smith (1977), 40 C.R.N.S. 390 (C.P. C.-B.).

R. v. Morris (1981), 61 C.C.C. (2d) 163 (C.B.R. Alb.).

R. v. Plesnik (1983), 26 M.V.R. 69 (C.P. Ont.).

R. v. Morgentaler, Smoling & Scott (1985), 22 C.C.C. (3d) 353 (C.A. Ont.).

R. v. Stevenson et al., [1986] 5 W.W.R. 737 (C.B.R. Man.).

R. v. Berriman (1987), 62 Nfld. & P.E.I. R. 239 (C.A. T.-N.).

R. v. Roberts (1987), 65 Nfld. & P.E.I. R. 343 (C.A. I.-P.-É.).

R. v. Chivers, [1988] N.W.T.R. 124 (C.S. T.N.-O.).

R. v. Bridges (No. 1) (1989), 48 C.C.C. (3d) 535 (C.S. C.-B.).

R. v. Bridges (Nos. 1 & 2) (1990) 62 C.C.C. (3d) 455 (C.A. C.-B.).

R. v. Drainville (1991), D.C.R. (4th) 38 (C.J.O., Div. prov.).

R. v. McKay and White (1992), 13 C.R. (4th) 315 (C.A. C.-B.).

Contrainte

R. v. Carker, [1967] R.C.S. 114.

Paquette c. La Reine, [1977] 2 R.C.S. 189, (1976), 30 C.C.C. (2d) 417.

Bergstrom c. La Reine, [1981] 1 R.C.S. 539, (1981), 20 C.R. (3d) 347.

R. c. Laviolette, [1987] 2 R.C.S. 667, (1987), 68 Nfld. & P.E.I. R. 276.

R. c. P.(V.L.), [1993] 1 R.C.S. 837.

R. v. Payne, [1974] 2 W.W.R. 658 (C.P. C.-B.).

R. v. Smith, [1977] 6 W.W.R. 16 (C.P. C.-B.).

R. v. Bergstrom (1980), 52 C.C.C. (2d) 407 (C.A. Man.).

R. v. Morrison and McQueen (1980), 54 C.C.C. (2d) 447 (C.D. Ont.).

Robins c. R., [1982] C.A. 143, (1982), 66 C.C.C. (2d) 550 (C.A. Qué.).

R. v. Byrne (1984), 48 Nfld. & P.E.I. R. 9 (C.A. T.-N.).

R. v. Sutherland (1985), 34 M.V.R. 276 (C.B.R. Alb.).

R. v. Mena (1987), 57 C.R. (3d) 172 (C.A. Ont.).

R. v. Ingraham (1991), 66 C.C.C. (3d) 27 (C.A. Ont.).

R. v. Parris (1992), 11 C.R.R. (2d) 376 (C.J.O., Div. gén.).

R. v. Langlois (1993), 80 C.C.C. (3d) 28 (C.A. Qué.)

Government Publications

DOCUMENT: 830-536/014

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Summary
Reform of the Law of Intoxication: A First Nations Women's Analysis

Yukon



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

A SUMMARY OF REFORM OF THE LAW OF INTOXICATION: A FIRST NATIONS WOMEN'S ANALYSIS

This research has been completed for the Federal/Provincial/ Territorial Senior Status of Women Officials and does not necessarily reflect their views.

A SUMMARY OF REFORM OF THE LAW OF INTOXICATION: A FIRST NATIONS WOMEN'S ANALYSIS

by Corinne McKay

THE COMMON-LAW DEFENCE OF INTOXICATION AND THE DAVIAULT CASE

The defence of intoxication has been developed by the courts through case law. Before the decision in Daviault, this defence was available for "specific intent" crimes only. A "specific intent" offence, such as murder or theft, requires some mental element in addition to the mental element that is required for the mere performance of the act. The defence of intoxication was not available for "general intent" crimes such as sexual assault which, along with the physical act, require a basic intention to commit the act and nothing more.

In Daviault, the accused was charged with sexually assaulting a 65-year-old, wheelchair-bound woman. Daviault successfully argued that his drunkenness was so extreme, so close to a state of automatism, that he did not have the necessary intention to commit the offence.

Fundamental to our system of justice under the Charter is the requirement that an accused person must have intended to commit a crime (or have "the requisite mental intent") before he or she can be found guilty of it. Because of this Charter requirement, the Supreme Court of Canada said that the defence of "extreme intoxication" had to be available, even for general intent offences like sexual assault.

THE AUTHOR'S RECOMMENDATIONS FOR REFORM

The most important disturbing element of the Daviault decision is the message that the Court is sending out to society-- that men can get completely drunk, beat their partners and sexually assault women without suffering any consequences. Society's message should be quite the opposite--that those who choose to drink and commit violent crimes against women will be held responsible for their actions.

The law governing self-induced intoxication has serious implications for women who are the victims of sexual assault and wife assault. This is particularly true in the Yukon, which has the highest alcohol consumption rate in Canada. The law may have an impact, as well, on female offenders in the Yukon, where women consume alcohol much more frequently and in far larger quantities than women elsewhere in Canada.

It is for these reasons that the author believes that the law should be amended in the following manner:

1. Retain the general intent\specific intent distinction

It makes sense to retain the distinction developed in our case law between the mental element required for general intent crimes and the mental element required for specific intent crimes. The higher level of intention necessary for specific intent offences is reflected in the more serious sentences which can be meted out by the court, such as the mandatory minimum of life imprisonment for the specific intent crime of murder. Because of the severity of the consequence of a finding of guilt, there are strong public policy reasons for keeping this distinction and for continuing to allow the defence to be used for specific intent crimes.

2. Reform proposals must take into account the Daviault case

Section 35 of the Department of Justice's White Paper codifies the common-law approach to the intoxication defence as it existed pre-Daviault. Under the proposal, an accused person would not be allowed to use extreme intoxication as a defence for crimes of general intent such as sexual assault. The defence would, however, be retained for specific intent crimes.

If the Justice proposal stands alone, without specific measures to counteract the effects of the Daviault decision, a person would be allowed to use extreme intoxication as a defence for all offences. This situation is not acceptable for women and must be addressed.

3. Limit the effects of the Daviault case

Parliament should conduct a comprehensive study on ways the Daviault decision could be limited that would take into account women's concerns. The paper offers the following suggestions for how the impact of this case could be limited:

- use the "override" power of the Charter

  This would negate the Daviault decision by overriding those sections of the Charter upon which the decision was based.

- treat extreme intoxication as a form of insanity

  The advantage of this option is that an accused who is successful in raising the defence could be forced to seek treatment.

- create a new offence of criminal intoxication

  The accused could be charged with this new offence if he or she were acquitted of a crime because of extreme drunkenness.

4. Eliminate the way victims are being victimized at the sentencing stage, particularly with circle sentencing

Circle sentencing is seen as making the criminal justice system more culturally sensitive to First Nations people by embracing a philosophy of healing and by including the offender's family and the community as a whole. However, the use of circle sentencing in cases of sexual and wife assault, particularly where the offender was intoxicated, was severely criticized by all of the Round Table participants from the Yukon. There are several reasons for this criticism:

- The victim very often reluctantly agrees to circle sentencing because she does not want to be isolated and shamed by her community.

- When the offender does not have traditional values, such as the concept of remorse, the use of circle sentencing is meaningless and is used simply as an easy way out of the present justice system.

- The process does nothing to change the power relationship in a situation of abuse of power.

- If the victim is required to support the offender and she refuses to do so, she may be penalized and thus feel revictimized by the dynamics of the circle.

Parliament should consider legislation that would eliminate the way victims are being victimized at the sentencing stage, particularly through the use of circle sentencing.

5. Provide that alcohol use is an aggravating factor at the sentencing stage

Whatever gains women make by limiting the defence of intoxication could be completely eroded by sentencing practices. Often evidence of intoxication works in favour of the accused and against the victim or witness by resulting in a lower sentence. There are several reasons why this happens:

- The myth that drinking causes abusive behaviour results in judges viewing a drunk accused as less blameworthy than other accused.

- In sexual assault cases judges often make comments about how drunk the victim was. These kinds of statements legitimize the accused's behaviour and downplay the nature of the sexual assault.

- Judges do not recognize the psychological harm the victim experiences in relation to sexual assault, particularly where the victim herself was intoxicated.

The sentencing provisions of the Criminal Code should provide that alcohol use is an aggravating factor at the sentencing stage, not a mitigating factor.

NOTE: Since this paper was drafted, the Department of Justice has indicated that it intends to table a Bill which prohibits the use of the defence of extreme intoxication in situations involving violent crimes.

Governme
Publicatio

DOCUMENT: 830-536/014

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Résumé
Analyse de la réforme du droit relatif à l'intoxication par les femmes des premières nations

Yukon



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

RÉSUMÉ ANALYSE DE LA RÉFORME DU DROIT RELATIF À L'INTOXICATION PAR LES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

RÉSUMÉ
ANALYSE DE LA RÉFORME DU DROIT RELATIF À L'INTOXICATION PAR LES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS

Corinne McKay

LA DÉFENSE AXÉE SUR L'INTOXICATION PRÉVUE PAR LA *COMMON LAW* ET L'ARRÊT *DAVIAULT*

La défense axée sur l'intoxication a évolué sous l'influence des tribunaux, dans la jurisprudence. Avant l'arrêt *Daviault*, ce moyen ne pouvait être invoqué que dans le cas des crimes «d'intention spécifique». L'infraction «d'intention spécifique», par exemple le meurtre ou le vol, exige un élément moral en plus de celui qui est exigé pour la simple perpétration de l'acte. La défense d'intoxication ne pouvait être invoquée pour les crimes «d'intention générale» comme l'agression sexuelle qui, en plus de l'acte physique, exigent une intention fondamentale de commettre l'acte mais rien de plus.

Dans l'arrêt *Daviault*, l'accusé devait répondre d'une agression sexuelle sur une femme âgée de 65 ans, se déplaçant en fauteuil roulant. Il a convaincu la Cour que son état d'ébriété était si extrême, qu'il se trouvait dans un état si proche de l'automatisme ou de la folie, qu'il n'avait pas l'intention nécessaire pour commettre l'infraction.

L'obligation suivant laquelle l'accusé doit avoir eu l'intention de commettre un crime (ou avoir «l'élément moral nécessaire») avant de pouvoir en être déclaré coupable est fondamentale à notre système de justice régi par la *Charte*. En raison de cette exigence posée par la *Charte*, la Cour suprême du Canada a statué que la défense axée sur «l'état d'intoxication extrême» devait pouvoir être invoquée, même dans le cas des infractions d'intention générale comme l'agression sexuelle.

RECOMMANDATIONS DE RÉFORME FORMULÉES PAR L'AUTEURE

L'élément le plus important et le plus inquiétant de l'arrêt *Daviault* est le message transmis par la Cour à la société -- les hommes peuvent s'enivrer jusqu'à l'inconscience, battre leur partenaire et agresser les femmes sexuellement sans subir aucune conséquence. Le message envoyé à la société devrait être tout à l'opposé -- ceux qui décident de boire et de commettre des crimes de violence contre les femmes seront tenus responsables de leurs actes.

Le droit relatif à l'intoxication volontaire comporte des incidences graves pour les femmes qui sont victimes d'agression sexuelle et de voies de fait contre une conjointe. C'est vrai en particulier au Yukon, où la consommation d'alcool est la plus élevée au Canada. En outre, la loi peut avoir des incidences sur les contrevenantes du Yukon, où les femmes consomment de l'alcool beaucoup plus souvent et en quantités beaucoup plus grandes que les femmes ailleurs au Canada.

C'est pour ces raisons que l'auteure estime que la loi devrait être modifiée de la façon suivante :

1. Maintenir la distinction entre infraction d'intention générale et infraction d'intention spécifique

   Il est logique de maintenir la distinction qu'a fait évoluer notre jurisprudence entre l'élément moral requis pour les crimes d'intention générale et celui requis pour les crimes d'intention spécifique. L'élément moral plus rigoureux nécessaire aux infractions d'intention spécifique se reflète dans les peines plus graves que peuvent imposer les tribunaux, par exemple la peine minimale obligatoire d'emprisonnement à vie pour le crime d'intention spécifique de meurtre. En raison de la gravité de la conséquence d'une déclaration de culpabilité, de profondes raisons d'intérêt public justifient le maintien de cette distinction ainsi que de l'admissibilité de cette défense pour les crimes d'intention spécifique.

2. Les propositions de réforme doivent tenir compte de l'arrêt *Daviault*

   L'article 35 du Livre blanc du ministère de la Justice codifie l'approche de *common law* face à la défense axée sur l'intoxication qui existait avant l'arrêt *Daviault*. Suivant cette proposition, un accusé ne pourrait invoquer l'intoxication extrême dans le cas d'un crime d'intention générale comme l'agression sexuelle. Toutefois, ce moyen de défense pourrait être retenu dans le cas des crimes d'intention spécifique.

   Si rien ne vient appuyer la proposition du ministère de la Justice, si aucune mesure précise ne vient contrer les effets de l'arrêt *Daviault*, un accusé pourra invoquer la défense axée sur l'intoxication extrême pour toutes les infractions. Cette situation est inacceptable pour les femmes et doit être redressée.

3. Limiter les effets de l'arrêt *Daviault*

   Le gouvernement devrait procéder à une étude approfondie des façons de restreindre l'application de l'arrêt *Daviault*, qui tiendraient compte des préoccupations des femmes. Le document offre les suggestions suivantes sur les façons de restreindre les incidences de cet arrêt :

   - invoquer la clause «dérogatoire» de la *Charte*

     La dérogation aux articles de la *Charte* sur lesquels l'arrêt *Daviault* est fondé aurait comme effet de le réfuter.

   - considérer l'intoxication extrême comme une forme d'aliénation mentale

L'avantage de cette option est qu'un accusé ayant obtenu gain de cause en invoquant cette défense pourrait être forcé de se faire traiter.

- créer une nouvelle infraction, l'intoxication criminelle

  La personne pourrait être accusée de cette nouvelle infraction si elle était acquittée d'un crime en raison d'une ivresse extrême.

4. Éliminer la façon dont les victimes sont victimisées à l'étape de la détermination de la peine, en particulier avec le cercle de détermination de la peine

On considère que le cercle de détermination de la peine sensibilise, du point de vue culturel, le système de justice pénale au peuple des Premières Nations en reconnaissant le principe de la guérison et en tenant compte de la famille du contrevenant ainsi que de la collectivité dans son ensemble. Cependant, le recours au cercle de détermination de la peine dans les cas d'agression sexuelle et de voies de fait contre une conjointe, en particulier lorsque le contrevenant était intoxiqué, a fait l'objet de critiques acerbes de la part de toutes les personnes du Yukon qui ont participé à la Table ronde. Plusieurs raisons expliquent ces critiques :

- La victime accepte très souvent avec beaucoup d'hésitation le cercle de détermination de la peine parce qu'elle ne veut pas être isolée et humiliée par sa collectivité.

- Lorsque le contrevenant n'a pas de valeurs traditionnelles, par exemple la notion de remord, le recours au cercle de détermination de la peine est dénué de sens et est simplement un moyen de sortir du système actuel de justice.

- Le processus ne fait rien pour modifier le rapport de force dans les cas d'abus de pouvoir.

- Si la victime est obligée d'apporter son appui au contrevenant et qu'elle refuse, elle peut être pénalisée et elle se sent ainsi de nouveau victimisée par la dynamique du cercle.

Le gouvernement devrait envisager une loi qui éliminerait la façon dont les victimes sont victimisées à l'étape de la détermination de la peine, en particulier par le recours au cercle de détermination de la peine.

5. Prévoir que la consommation d'alcool est une circonstance aggravante à l'étape de la détermination de la peine

Les gains réalisés par les femmes par la limite de la défense axée sur l'intoxication pourraient être complètement annulés par les pratiques de détermination de la peine. La preuve d'intoxication milite souvent en faveur de l'accusé et contre la victime ou le témoin en entraînant une peine moins grave. Plusieurs raisons expliquent ce fait :

- Le mythe suivant lequel le fait de boire provoque un comportement violent pousse les juges à considérer un accusé qui était ivre comme moins blâmable.

- Dans les cas d'agression sexuelle, les juges font souvent des commentaires sur l'état d'ébriété de la victime. Ce type de déclaration accorde une légitimité au comportement de l'accusé et amoindrit la nature de l'agression sexuelle.

- Les juges ne reconnaissent pas les dommages psychologiques que la victime subit lorsqu'elle est agressée sexuellement, en particulier lorsqu'elle était elle-même intoxiquée.

Les dispositions du *Code criminel* sur la détermination de la peine devraient prévoir que la consommation d'alcool est une circonstance aggravante et non une circonstance atténuante, à l'étape de la détermination de la peine.

NOTE : Depuis la rédaction du présent document, le ministère de la Justice a indiqué son intention de déposer un projet de loi interdisant le recours à la défense axée sur l'intoxication extrême dans le cas des crimes de violence.

Governmen
Publication

DOCUMENT: 830-536/015

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Reform of the Law of Intoxication: A First Nations Women's Analysis

Yukon



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

Reform of the Law of Intoxication: A First Nations Women's Analysis

Prepared by:

Corinne McKay

for

Yukon Women's Directorate

1994

Corinne McKay greatly appreciated the editorial assistance of Elizabeth Sheehy.

This research has been completed for the Federal/Provincial/Territorial Senior Status of Women Officials and does not necessarily reflect their views.

I. INTRODUCTION

The Supreme Court of Canada in R. v. Daviault[1] has just altered the criminal law by making a new defence of "extreme intoxication" available for certain offences, including those involving violence against women such as sexual assault and wife assault. Prior to this decision, the common law had permitted a defence of "intoxication" to be used for a narrower range of offences. The Department of Justice had, in its Recodification Project, proposed to codify this law in an amendment, s.35, to the Criminal Code.[2]

The law governing the criminal responsibility of intoxicated offenders has serious implications for women, especially as victim/witnesses in sexual assault and wife assault cases. Furthermore, women in the north will, without question, feel the impact of changes to the criminal law governing intoxication: the Yukon, according to the Yukon Alcohol and Drug Survey, continues to have the highest "litres of absolute alcohol consumption" in Canada.[3] In addition, more Yukon women drink than their southern counterparts and, on average, consume alcohol in quantities and frequencies similar to those of southern males.[4]

In this paper, I will assess possible reforms to the law governing the intoxication defence, using a First Nations women's analysis. In doing so, women's interests and concerns will be canvassed and adopted, in order to achieve compliance with the equality rights of women, and more particularly, First Nations women. With an emphasis on a holistic, victim-centred approach, it will be argued that the proposed s.35 is far preferable to the result in Daviault.

The first part of this paper will outline my analytical approach. I will then describe the common law of the defence of intoxication, and the law relating to the relevance of intoxication in sentencing. Finally, I will assess the different options for reform in light of my analysis, and I will make recommendations for change.

II. FIRST NATIONS WOMEN'S ANALYSIS

In conducting an analysis that reflects the interests and concerns of Yukon First Nations women and of non-Aboriginal women, a "traditional" feminist analysis is problematic and misleading because it does not necessarily reflect the unique nature of First Nations cultures,

---

1 [1994] S.C.J. No. 77; File No.: 23435.

2 R.S.C. 1985, c. C-46.

3 Yukon Bureau of Statistics, Yukon Alcohol and Drug Survey, (May 1990) Vol. 1 at 22.

4 Ibid. at 25.

values, beliefs and traditions.[5] At the same time, however, feminist analysis is useful because feminists have re-examined the criminal law from the point of view of women as victim/ witnesses and as accused. It has been argued by feminists that the criminal law is not interested in protecting the interests of women in either role, but rather is interested solely in protecting male property interests.[6]

A First Nations women's analysis to criminal law reform embraces a holistic, victim-centred approach along with a recognition of traditional concepts of justice. In the Yukon, there are 14 First Nations. One characteristic of these Nations that is consistent with other First Nations philosophies[7] is an emphasis on traditional forms of justice. Emphasis on restorative justice is central; it involves restoring the offender within the community rather than punishing him or her. The restoration of harmony requires the offender to come to grips with his act, to show remorse and to pay forgiveness to the victim and family.[8]

Traditional Yukon First Nations women focus on healing,[9] and believe that sending the offender away to a penal facility makes the healing process a difficult one as the offender is removed from the community. Sentencing Aboriginal offenders to a prison sentence does

---

[5] For problems in applying a non-Aboriginal Feminist analysis to First Nations women, see: Patricia A. Monture-Okanee, "Reclaiming Justice: Aboriginal Women and Justice Initiatives in the 1990's" in Aboriginal Peoples and the Justice System (Ottawa: Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1993) at 105.

[6] See Jessie Horner, Kathleen Lahey, and Christine Boyle as found in Christopher Nowlin, "Against a General Part of the Canadian Criminal Code" (1993), 27 U.B.C.L.Rev. 290 at 297: J. Horner, "A Brief Submitted to the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General with Respect to the Recodification of the Criminal Law", appended to the Minutes of Proceedings and Evidence of the Subcommittee on the Recodification of the General Part of the Criminal Code of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General, No.9 (26 November 1992) 9A: 3 at 9A:5; Kathleen Lahey, "Implications of Feminist Theory for the Direction of Reform of the Criminal Code" [unpublished] (Windsor: University of Windsor, 1984) at 22-25, 39 (re pornography), 42-43 (re abortion), 55 and 61; Christine Boyle et al., A Feminist Review of Criminal Law, ed. by J. Stuart Russell (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985) at 7.

[7] It is important not to generalize about the First Nations population across Canada as each First Nation is different in some ways. However, it is my experience as a First Nation of Plains Cree and Dakota ancestry and also due to my extensive experience in communicating with other First Nations people, that an emphasis on traditional justice and the community are important traditional values of First Nations across Canada.

[8] Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal Peoples by A.C. Hamilton and C.M. Sinclair (Winnipeg: The Inquiry, 1991) at 405.

[9] Yukon Women's Directorate and Bureau of Statistics, Multiple Roles, Multiple Voices. A Survey of Yukon Women: Their Concerns, Their Priorities (Government of the Yukon, Women's Directorate and Bureau of Statistics, 1993) Part 3 at 31.

nothing more than deny the individual the opportunity to heal themselves. Treatment and healing are the solutions to prevent the accused from re-offending. The solution is an integrated social service delivery system to treat both victims and perpetrators.[10] The use of alcohol by First Nations offenders and victims must also be seen in its social context, as a result of systemic discrimination on the basis of race, cultural genocide and various social problems.[11] When alcohol use is viewed in this context, it becomes clear that incarceration is not the solution for drunken offenders. Healing, treatment programs and community support are required to effectively deal with alcohol abuse.

Finally, a victim-centred approach to criminal law reform is not only required by a First Nations women's analysis: it is also required by ss.7 and 15 of the Charter. In criminal litigation, the accused's rights have been at the forefront of judicial activism. With the emphasis on protecting individual rights from state abuse, the victim in all of this has been left outside of judicial protection. However, section 7 of the Charter requires that everyone has the right to life, liberty and security of the person, and in R. v. Seaboyer,[12] McLachlin J. recognized that the interests of victim/witnesses to security of person are also protected by this section.[13]

Furthermore, section 15 of the Charter also bears on the rights of women as victim/ witnesses. It states that every individual is equal before and under the law and is entitled to equal protection and equal benefit of the law. Section 28 states that "notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons". From the statistics on violence against women, women are the victims in 83 per cent of reported sexual assaults, and one quarter of women have been assaulted by their partners.[14]

In light of the above constitutional provisions, the judicial statements in Seaboyer and the statistics, I argue that criminal law reform should proceed on the basis of protecting the victim/ witness in criminal law cases instead of focusing primarily on the accused. Given that women are the victims of sexual assault and spousal assault more than men, applying a victim-centred approach to these crimes of violence is morally and legally appropriate.

In using the victim/witness as my touchstone for reform, I do not intend to overlook the interests of women accused of crime. An exclusive focus on male accuseds risks "more punitive

---

[10] Lorenne M.G. Clark, "Feminist Perspectives on Violence Against Women and Children: Psychological, Social Service, and Criminal Justice Concerns" (1989-90), 3 C.J.W.L. 420.

[11] Report of the Manitoba Justice Inquiry, supra note 8.

[12] [1991] 2 S.C.R. 577.

[13] Ibid. at 603.

[14] Juristat, "The Criminal Justice Processing of Sexual Assault Cases" (March 1994), 14:9 at 7; "The Violence Against Women Survey" Statistics Canada, The Daily, November 18, 1993 at 1.

treatment of women defendants, and it can have an especially repressive consequence for poor people and racial/ethnic minorities".[15] For example, First Nations women are over-represented in Canadian prisons and there is a higher proportion of First Nations women offenders than their male counterparts.[16] Evidence indicates that First Nations women serve longer sentences and are rarely paroled before mandatory parole.[17]

This over-representation of First Nations women is due in part to the colonial effects that First Nations peoples across Canada have experienced, but also to the victimization that women endure in their lives.[18] Thus, the Commissioners of the Aboriginal Justice Inquiry reported:

> A study of federally sentenced Aboriginal women, conducted for the Native Women's Association of Canada in 1990, found that 27 of the 39 women interviewed described experiences of childhood violence: rape, regular sexual assault, witnessing of murder, watching their mother repeatedly being beaten, beatings in juvenile detention homes at the hands of staff or other children. Twenty-seven of the 39 women experienced violence in adolescence and 34 of the 39 had been victims of assault as adults.[19]

Therefore, since so many First Nations women offenders began as victim/witnesses, it is not inconsistent to focus on these concerns. In order to ensure, however, that women offenders are not inadvertently targeted by my approach, I will also specifically address the impact of any proposals on this group as well.

III. THE COMMON-LAW DEFENCE OF INTOXICATION

The defence of intoxication arises when the offender claims that s/he did not have the requisite mental intent to perform the offence because of his/her drunkenness. Without the intent to commit the act in question, one cannot be found criminally responsible for a crime.

Prior to the decision in Daviault, the defence of intoxication was only available to an accused for a "specific intent" offence. In a specific intent offence, the intent required to be found criminally responsible is an ulterior intent or purpose going beyond the mere performance

---

[15] Kathleen Daly, "Criminal Justice Ideals and Practices in Different Voices: Some Feminist Questions About Justice" (1989), 17 Int.J.Soc. of Law 1.

[16] A Feminist Review of Criminal Law, supra note 6 at 144.

[17] Ibid. at 145.

[18] Fran Sugar and Lana Fox, "Nistum Peyako Seht'wawin Iskwewak: Breaking Chains" (1989-1990), 3 C.J.W.L. 465.

[19] Report of Manitoba Justice Inquiry, supra note 8 at 498.

of the act in question.[20] Examples of offences labelled by the courts as specific intent offences are: murder, attempted murder, theft, robbery, break and enter, assault with intent and mischief.[21]

The mental state required for a general intent offence is the basic intention to commit the act with no further intent or purpose. Offences such as manslaughter, assault, assault causing bodily harm and sexual assault have been defined by the courts as general intent offences to which intoxication is no defence at all.[22]

With the introduction of the Canadian Charter of Rights and Freedoms,[23] the Supreme Court of Canada had to consider whether the general intent/specific intent classification, and the characterization of sexual assault as a general intent offence, infringed the accused's ss.7 and 11(d) rights under the Charter.

A. Bernard

In R. v. Bernard,[24] the majority[25] of the Court upheld the constitutional validity of the specific/general intent classification on the basis that general intent offences require a minimal form of mental intention that is not negated by drunkenness. The majority, however, was split on the nature of the drunkenness defence as it applies to general intent offences.

Justice McIntyre, with Beetz J. concurring, concluded that the specific/general intent classification of offences was based on good policy grounds because one who voluntarily gets drunk should not escape liability: "The [...] rule recognizes that accused persons who have voluntarily consumed alcohol or drugs, thereby depriving themselves of self-control leading to the commission of a crime, are not morally innocent and are, indeed, criminally blameworthy."[26]

---

[20] The case that established this specific/general intent distinction was R. v. George, [1960] S.C.R. 871.

[21] Alan W. Mewett and Morris Manning, Mewett and Manning on Criminal Law (Toronto: Carswell Ltd., 1994) at 412.

[22] Ibid. at 412-413.

[23] Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss.7 and 11(d), Part I of the Constitution Act, 1982, being Schedule B of the Canada Act 1982 (U.K.), 1982, c.11.

[24] (S.C.C.).

[25] McIntyre, Beetz, Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.

[26] Supra note 26 at 37.

These two justices would not allow the defence to operate in general intent offences no matter how severely intoxicated the accused was. The mental element could be proved by the Crown in one of two ways: by inferring mental element from the act itself; or by finding the guilty state of mind in the actions of becoming intoxicated. In other words, the jury in general intent offences could infer from the accused's act of voluntary intoxication, a criminally blameworthy state of mind and substitute this for the state of mind required for the offence committed while in the intoxicated condition.[27]

In sexual assault, for instance, the mental element is the minimal one of the intent to apply force, which can be inferred from the act itself and other evidence. Or, if the offender was intoxicated, the Crown would only have to prove the act of voluntarily getting intoxicated and this would suffice for the mental element of sexual assault. Since the Crown still has to prove mental element in general intent offences in one of these two ways, ss.7 and 11(d) of the Charter were not violated.

Justices Wilson and L'Heureux-Dubé, J. agreed with the two justices above that sexual assault is a general intent offence. They also agreed that in most cases the Crown will be able to establish the accused's blameworthy mental state by inference from his or her acts.[28] However, these two justices went on to speculate about whether a case of extreme intoxication would survive a Charter challenge under s.11(d). Voluntary consumption of alcohol or drugs is, in itself, insufficient evidence of a blameworthy state of mind to justify conviction for criminal offences, in their opinion. Substituting the mental element has the possibility of infringing s.11(d) of the Charter because instead of the Crown proving the essential mental element of the criminal offence, the Crown would be substituting a different element.

L'Heureux-Dubé and Wilson JJ., preferred the view that evidence of intoxication can go to the jury in general intent offences if there is evidence of extreme intoxication involving an absence of awareness akin to a state of insanity or automatism.[29] It is only in these cases of extreme intoxication that evidence of drunkenness is capable of raising a reasonable doubt as to the existence of the requisite mental element.

Chief Justice Dickson, Lamer J., and LaForest J. disagreed with the majority judgment and concluded that the general intent/specific intent classification violated s.7 of the Charter by converting a general intent offence into one requiring no proof of a mental element. Because an intoxicated offender can be convicted on mere performance of the act itself, the principles of fundamental justice, which require proof of a mental element, are offended, in their opinion. The presumption of innocence safeguard in the Charter, s.11(d), is also violated as guilty intent

---

[27] Mewett and Manning, supra note 21 at 423.

[28] Bernard, supra note 24 at 38.

[29] Ibid. at 42.

is presumed upon proof of the fact of voluntary intoxication. These three justices would, therefore, allow evidence of intoxication to go to the jury for general intent offences.

In the final result, only two of the seven justices were prepared to say that voluntary drunkenness, no matter how severe, can never be a defence to general intent offences such as sexual assault.

B. Daviault

In Daviault, the Supreme Court of Canada was presented with facts that raised the issue of extreme intoxication as a defence to sexual assault. In this case, the accused was charged with sexually assaulting a 65 year old woman who used a wheelchair. He argued that his drunkenness was so extreme as to classify it close to a state of automatism or insanity and that, therefore, he did not have the mental intention to commit the offence. The accused was acquitted at trial by a judge who accepted this argument; the Québec Court of Appeal reversed the decision.

At the Supreme Court, the majority of the justices adopted the statements made earlier in Bernard and held that the defence of extreme intoxication had to be available, even for general intent offences, in order for the law to comply with the Charter. The defence would lead to a full acquittal only where the intoxication was so severe that the person was in a state of insanity or automatism, and unable to form the minimal intent required for general intent offences. The Court held that an accused who wishes to use this defence will need to introduce expert evidence as to his state of intoxication, and that he will need to prove his state on a balance of probabilities.

In reaching this conclusion, the majority ruled that the substituted mental element of proof of voluntary intoxication in place of the mental intent to commit the act violated the principles of fundamental justice and the presumption of innocence. The principles of fundamental justice require proof of the mental element before a conviction can be secured, and the bar on the intoxication defence for general intent offences meant that the accused could present evidence as to his actual state of mind at the time of the offence.

The solution of "substituting" the mental element was unacceptable because the voluntary consumption of alcohol does not lead inexorably to the conclusion that the accused possessed the requisite mental element to commit a sexual assault, or any other crime. Rather, the substituted mental element rule has the effect of eliminating the minimal mental element required for sexual assault. The requirement of proof of a mental element for criminal conviction is so well recognized that to eliminate it would be to deprive an accused of fundamental justice.[30]

---

[30] Daviault, supra note 1 at 53.

Because the Crown has the burden of proving all elements of an offence beyond a reasonable doubt, and one of these elements is the mental element, the presumption of innocence safeguard is also violated by the "substitution" approach. By precluding the defence of intoxication, the individual's mental state and volition are presumed. An individual may be convicted despite the existence of a reasonable doubt as to whether or not that individual performed the act voluntarily.

The Court ruled that the absolute bar on the defence of intoxication for general intent offences offends the Charter in a manner that is so drastic and so contrary to the principles of fundamental justice that it cannot be saved by s.1 of the Charter. The reasoning was that the defence would be invoked in the rarest of cases, so there is no urgent policy or pressing objective to weigh against the accused's constitutional rights. As well, because the bar on the intoxication defence applied to all general intent offences, it could not be said to be well tailored to address a particular objective: it would not, therefore, meet the requirements that a law be proportional to its objectives and that it impair constitutional rights only minimally.

The three dissenting justices[31] reasoned that the rule limiting the availability of the intoxication defence was based on sound policy considerations and did not infringe Charter principles. In their view, one of the main purposes of the criminal law is to protect the public. They stated that: "society is entitled to punish those who of their own free will render themselves so intoxicated as to pose a threat to other members of the community".[32] The fact that an accused has voluntarily consumed intoxicating amounts of drugs or alcohol cannot excuse the commission of a criminal offence unless it gives rise to a mental disorder within the terms of s.16 of the Criminal Code.

These justices also argued that section 7 or 11(d) of the Charter is not violated as the Crown still has the burden of proving the existence of some mental element, and a criminally blameworthy state of mind can be inferred from the accused's own blameworthy conduct of getting voluntarily intoxicated. In addressing the criticism that the specific/general intent distinction is untenable, the dissent stated that its underlying policy is sound.

IV. INTOXICATION AND SENTENCING

In addition to the fact that an accused can use the defences of intoxication for specific intent offences and extreme intoxication for general intent offences, evidence of intoxication is also allowed to influence the sentence. Judges can either consider the use of alcohol as a mitigating factor, in which case it will lower the sentence, or comments are made about alcohol use by the victim that will minimize the seriousness of the offence, and again reduce the sentence. In either case, evidence of intoxication works in favour of the accused and against the victim/witness.

---

[31] Sopinka, Gonthier, Major JJ.

[32] Supra note 1.

There are four themes that can be identified in a reading of the cases where intoxication is involved by either the victim or offender: judicial assignment of a causative role to alcohol in crimes of violence against women; judicial assignment of fault to the women for becoming intoxicated themselves; judicial failure to articulate the "harm" to a victim/witness who is abused while she is intoxicated; and judicial readiness to adopt "circle sentencing" for intoxicated First Nations offenders for crimes of sexual and wife assault, in spite of the impact of this process upon victim/witnesses.

A. The relationship between alcohol use and violence

There is a myth pervading society that drinking causes abusive behaviour. This myth is further perpetuated by the comments that judges frequently make when alcohol is involved in crimes of violence against women. The reality is that although drinking and battering are associated, one does not cause the other. The batterer has qualities, such as low self-esteem, childhood violence, etc., that are contributing factors to both drinking and violence.[33] These factors lead a person to drink and then to express their anger and frustration in the form of violence. A First Nations women's analysis also views alcohol use as a serious social problem with various contributing factors.

When alcohol use is viewed as a causative factor, the judiciary has an excuse to view the accused's behaviour as less blameworthy, thereby legitimizing the use of alcohol. For example, in a study by Paula Pasquali[34] that examined the sentencing of sexual assault offences in the Yukon during an 18-month period beginning January 1988, four of the 11 offenders were intoxicated at the time the offence was committed. In one judgment, alcohol use was considered to be a mitigating factor. In another case, intoxication was again viewed as a mitigating factor,

---

[33] Breaking The Pattern: How Alberta Communities Can Help Assaulted Women and Their Families (City: Alberta Social Services and Community Health, 1985) at 22. See also: Addiction Research Foundation, "The Role of Alcohol and other Drugs in Violence Against Women", A Response to the House of Commons Subcommittee, February 12, 1991.

[34] Paula E. Pasquali, "No Rhyme or Reason: A Critical Analysis of Judicial Reasoning in Sexual Assault Sentencing" [unpublished paper] at (ii). This paper was funded by a grant to the Association for the Prevention of Community and Family Violence from the Yukon Law Foundation. The purposes of the study were to document the number and type of sexual offences and the sentences imposed during the time frame under investigation; identify the purpose(s) of sentencing as articulated in the Reasons for Judgment; identify factors which are considered mitigating and aggravating by the sentencing judge; and assess the extent to which judicial comment reflects accurate knowledge about sexual victimization and sexual violence. Copies of this paper may be obtained from the author or the Yukon Law Foundation.

First judgement where intoxication was viewed as a mitigating factor: R. v. Bob [1989] 1 Y.L.R. 18 (T.C.Y.T.).

Second judgement where intoxication was viewed as aggravating and mitigating: R. v. Branton [1988] 1 Y.L.R. 191 (T.C.Y.T.).

although lip service was paid to the notion that it should be an aggravating factor by the sentencing judge:

> The frequency of alcohol contributions to crime in a community should be considered as an aggravating factor in relation to the principles of general deterrence ... Subject to what I have earlier said about the role of alcohol as an aggravating circumstance in considering general deterrence, it is, in my view, a factor to be considered by way of mitigation in relation to specific deterrence, in appropriate circumstances. I'm satisfied from all the evidence and all the submissions that this offence would not have occurred had [the offender] been sober.[35]

In R. v. Atlin,[36] the accused was charged with the sexual assault of his former common-law spouse. Both had consumed a lot of alcohol during the course of the day and evening. The trial judge considered the alcohol abuse as the "root cause" of the offence, and the victim/witness' use of alcohol a factor in the commission of the sexual assault.

With respect to the identification of the alcohol abuse as the "root cause" of the commission of the sexual assault, Margo Nightingale comments that "such a finding indicates a misunderstanding of the relationship between alcohol use and crime. If any connection can be established, alcohol use is more likely to be a contributing factor rather than a causative factor in criminal behaviour".[37]

Many other examples of cases where judges viewed the alcohol use as "causative" and, therefore, mitigating can be identified: for example, in R. v. Close,[38] the accused sexually assaulted his victim after an evening of alcohol consumption. In commenting on the accused's background the court considered "alcohol as a major factor in the commission of this offence". In R. v. Peter,[39] the accused slapped, punched, kicked and threw his spouse to the ground, dragging her by the hair. In assessing the various mitigating factors, the court stated, "it is clear from the facts that alcohol is the underlying factor in this particular case".[40]

---

[35] Ibid. at 19.

[36] [1986] 3 Y.L.R. 664 (C.A.Y.T.) at 665.

[37] Margo Nightingale, "Judicial Attitudes and Differential Treatment: Native Women in Sexual Assault Cases" (1991), 23:1 Ottawa Law Review 71 at 84.

[38] [1992] 2 Y.L.R. 426 (C.A.Y.T.) at 430.

[39] (1989) T.C. 89-00274 (T.C.Y.T.). [1989] 4 Y.L.R. 1133 (T.C.Y.T.).

[40] Ibid. at 1137.

In other cases, although alcohol is not pinpointed as the "cause", it is nonetheless used to reduce the accused's culpability.[41] For example, in R. v. Landry,[42] the accused inflicted a prolonged beating on his former common-law spouse while intoxicated. Factors taken into mitigation were a guilty plea, attempts at education and his state of inebriation at the time. He was sentenced to two years in prison. In R. v. Tom,[43] the accused was charged with an assault on his former girlfriend. The court stated that "it is of no assistance to the accused that he was in such a state of intoxication that he gave way to his violent instincts, except that in the circumstances of this case, it does indicate a lack of premeditation".[44] The court sentenced the accused to 20 months in prison.

B. Victim blaming

Teressa Nahanee examined sentences of sexual assault cases in the Northwest Territories and found that "comments on intoxication and its relation to major sexual assault are frequently mentioned in Northern case law",[45] many of which are focused upon the woman. Her work provides a discussion of several case examples. While there were no explicit victim-blaming attitudes present in the wife assault judgments, the failure of the judiciary to appreciate the serious nature of wife battering is evident.[46]

This practice of considering the victim/witness' state of inebriation leaves room for victim-blaming attitudes and for myths, stereotypes and biases to surface. Thus, in Atlin, the trial judge commented on the complainant's excessive use of alcohol:

> This sexual assault is less severe than is often heard in this Court, not just because no beating accompanied it, but also because the complainant's excessive drinking and drinking herself into a stupor exposed her, unnecessarily, to what occurred here, that is, exposed her to a risk that was unnecessary. That relates,

---

[41] See also R. v. Gleason, [1987] 3 Y.L.R. 731 (C.A.Y.T.), (accused sentenced to nine months for a very serious sexual assault upon his wife) and R. v. Getson (1987), [1987] 3 Y.L.R. 615 (C.A.Y.T.), (assault causing bodily harm, including behaviour described as degrading torture given sentence of eighteen months).

[42] (1987) S.C. 10.87 (S.C.Y.T.).

[43] (1987) S.C. 561.87 (S.C.Y.T.). [1987] 4 Y.L.R. 983 (S.C.Y.T.).

[44] Ibid. at 987-988.

[45] Teressa Nahanee, "Sexual Assault of Inuit Females: A Comment on 'Cultural Bias'" in Julian V. Roberts and Renate M. Mohr eds., Confronting Sexual Assault: A Decade of Social and Legal Change (Toronto: University of Toronto Press, 1994) 192 at 197.

[46] Other cases that lead to this conclusion are: R. v. Charlie [1990] 2 Y.L.R. 476 (SCYT); R. v. Smarch [1990] 1 Y.L.R. 158 (SCYT); R. v. Joe [1986] 2 Y.L.R. 532 (C.A.Y.T.); R. v. Atlin [1981-1982] 3 Y.L.R. 868 (S.C.Y.T.).

> however, to the question not of guilt or innocence, but of the sentence to now impose.[47]

Such a statement legitimizes the behaviour of the accused and downplays the nature of sexual assault as a violation of a woman's bodily integrity. These victim-blaming attitudes, when intoxication is involved, reinforce the belief of Yukon women that the justice system is geared towards protecting the accused rather than the victim.[48]

The Yukon Court of Appeal was quick to point out that the trial judge's comment that the victim had exposed herself to the risk was inappropriate but chose not to increase the accused's sentence of two years less a day. Nightingale rightly concludes: "the comments of both the trial and appeal judges are disturbing as they fail to recognize that it is inappropriate to place responsibility on the complainant for her assault simply because she became intoxicated".[49]

C. Failure to recognize harm

A third theme running through the sexual and wife assault cases in the Yukon is the judiciary's failure to recognize the accused's violence and any physical injury or psychological harm to the victim where she was extremely intoxicated. In R. v. Close, the trial judge stated:

> Considering all of the factors, Mr. Close, the fact that you did not place this young lady in a position where she had to give evidence in court, considering the fact that alcohol played a prominent part in this, considering the fact that there was no violence attributable to you ... [50]

In Atlin,[51] the trial judge considered the fact that since the sexual assault on the woman, which involved him having intercourse with her while she was passed out, was not accompanied by any violence in the sense of physical injury, the Crown was not able to secure a conviction. The accused had a previous record of beating his common-law wife and a record of alcohol offences.

In R. v. Smarch,[52] the accused grabbed the complainant's hair, banged her head, slapped her face and threw her on the floor. Both the complainant and the accused were drunk.

---

[47] Supra note 36 at 670.

[48] Yukon Women's Survey, supra note 9 at 12.

[49] Supra note 37 at 88.

[50] Supra note 38 at 431.

[51] Supra note 36 at *.

[52] [1989] Y.L.R. 265 (S.C.Y.T.).

In reading his judgment, Maddison J. said that "there were no lasting injuries to the complainant except the stress of waiting for the trial ...".[53]

The failure of the judiciary to consider the psychological harm the victim experiences in relation to sexual assault, reinforces Pasquali's finding that sexual assault is not viewed as a crime of violence.[54] Nightingale, however, notes that a judge's failure to comment on a victim's injury may be the result of "Crown counsel's failure to identify, understand and articulate the complainant's injury to the court".[55]

D. Circle sentencing

One accommodation made within the criminal justice system, to make the system more culturally sensitive to First Nations people, is the use of "circle sentencing".[56] However, the use of this approach for sexual and wife assault cases, especially where the offender was intoxicated, raises serious concerns for victim/witnesses.

In the Yukon, the Teslin Tlingit First Nations has taken steps to restore their First Nations back to traditional forms of justice. The judicial powers of the First Nations are vested with the Teslin Tlingit Justice Council. The Justice Council is composed of five clan leaders who make sentencing recommendations to the circuit court. Although all the clan leaders are men, it is the women who appoint them.[57] The rationale for this is the First Nations' attempt to make women an important part of the justice system.

The philosophy of the Justice Council is to embrace a restorative model of justice that is consistent with their traditional values and beliefs: the Council believes that sending people away to jail is futile and that the community has a better solution to offer. The philosophy developed by the Tlingit community is a philosophy of healing, which generates the creation of a healing process that does not concentrate on the offender exclusively, but also includes the offender's family and the community as a whole.[58] The judiciary in the Yukon has made attempts to take the "community factor" into consideration in the sentencing process. For

---

[53] Ibid. at 266.

[54] Supra note 34 at (ii).

[55] Supra note 37 at 86.

[56] The first case to formalize and set out the ideological framework of circle sentencing was: R. v. Moses [1992] 11 C.R. (4th) 357 (TCYT).

[57] David Keenan, "Teslin Tlingit Justice Council", as found in Aboriginal Peoples and the Justice System, supra note 5 at 398.

[58] Ibid.

example, in Smarch,[59] Chief David Keenan asked the court not to impose a jail term on the accused for his sexual assault as the community had taken steps to deal with the many social problems plaguing their community. Although allowed to speak, the Chief's recommendation was not determinative of the sentence. Given the past record of the accused, which included a prior assault, breaking and entering and mischief, and the seriousness of the offence, the court imposed a four-year sentence.

In the earlier case involving the same accused,[60] the court took into consideration the operation of the Teslin Justice Council and sentenced the accused to four months imprisonment. Although both the offender and victims were intoxicated in both cases, alcohol use was not considered a mitigating factor in these two judgments. However, circle sentencing in fact seemed to have mitigated the sentence.

Further examples are provided by R. v. Green[61] and R. v. Hall,[62] where each accused had assaulted his wife and their cases were turned over for circle sentencing. In rendering decisions, the court took into consideration both of the victim's stated wishes for no prison term.

The use of circle sentencing for sexual and wife assault cases, particularly where the offender was intoxicated, has been severely criticized by all of the Round Table participants from the Yukon. The victim is re-traumatized and re-victimized by such a process:

> In pursuing community resolution, unfortunately, what we are seeing through our experience is that the victim is being further traumatized and further victimized. What I would like to see is that community solution but with better protection for the victim.[63]

In essence, the courts are bowing to "community" interests with no real assessment of how such a process alienates the victim. When the victim and offender are both from First Nations communities, circle sentencing does not reflect why the victim agreed to the circle sentencing. Despite the fact that Yukon First Nations are focusing on healing and coming to grips with sexual abuse and violence, many women also fear being ostracized and shamed by the community if they are unwilling to co-operate in "community" sentencing.[64]

---

[59] [1992] Y.L.R. 641 (S.C.).

[60] Supra note 52.

[61] [1992] 4 Y.L.R. 1354 (T.C.Y.T.).

[62] [1994] 4 Y.L.R. T.C. 93-09040, 9-09040B (T.C.Y.T.).

[63] Round Table participant #1.

[64] Yukon Women's Survey, supra note 9 at 19.

One Round Table participant expressed the concern that given the tendency of the judiciary to minimize the seriousness of violence and a liberal-minded avoidance of incarceration, the cases of Green and Hall may be examples where the wishes of the victim coincided with the predisposition of the judges.[65] In addition, these two cases may also reflect the wish of the victim to stay in the relationship.

Another problem with circle sentencing is that it presumes that both the victim and offender have traditional values. In order for circle sentencing to be culturally appropriate and effective in deterring the accused from committing further crimes, the parties must have traditional values. For instance, if the accused does not respect traditional concepts of justice such as remorse, then the use of circle sentencing is meaningless. The accused will simply see circle sentencing as an easy way out of the present justice system. The implication is important for offenders who have alcohol addiction problems, since they most commonly deny their responsibility for their own actions:

> What some of the offenders are saying, not in their own words, but some of their basic ideas is that they have been so far removed from traditional ways that actually the sentencing is quite meaningless and in comparison to what they would have got in a white man's system it felt like it wasn't a punishment at all. Because they are addicted people of course, the opportunity to further deny the full impact of their addiction is validated.[66]

Round Table participants also criticized the use of circle sentencing in cases of abuse of power, which is a component of sexual and wife assault. One participant explained this dynamic:

> All the training that we have, all the experiences that we read of, indicate one thing with circle sentencing as it sits: personal offences, particularly, when it involves people that are in a trusting relationship, the last thing that you want to do immediately is to put them into a face-to-face mediation because the dynamics of that situation, regardless of culture, is such that you have somebody that is dominating that dynamic and somebody that is subservient to that dynamic. Before there can be any effective healing the dynamics of that situation have to be changed so that they are on a level playing field.[67]

A related concern is the fact that the victim may not have as much community support as the accused. For instance, if ten people come to the circle on behalf of the accused and only one person came forward for the victim, a very unbalanced picture is painted. In such a situation, the sentencing judge may become biased towards the community wishes than the victim's.

---

[65] Round Table participant #8.

[66] Round Table participant #5.

[67] Round Table participant #2.

At times, the victim is also required to support the offender in "community" sentencing and, if they refuse to do so, they may be penalized as not being on their own healing journey. This results in the victim feeling totally re-victimized by the dynamics of the circle.

Finally, one First Nations woman expressed the concern that circle sentencing is not being properly administered by the courts. She maintained that First Nations do have a different approach to justice:

> The way in which circle courts are being put in place right now, there's no real difference than the present justice system. They're not doing it the correct way. If they were doing it the correct way they would be more responsive to the healing and treatment aspect of the offender but also taking care of the victim.[68]

In conclusion, while the Round Table participants recognized that First Nations traditional forms of justice have to be addressed, their feeling was that another alternative must be sought because circle sentencing is not working the way that it should be.

V. LAW REFORM OPTIONS

A. DEFENCE OF INTOXICATION

i. Section 35 of the White Paper

The first law reform option is to enact the proposed section 35 of the White Paper on the Recodification of the General Part of the Criminal Code. This section would have to be read together with Daviault.

> **35.** (1) Self-induced intoxication does not form the basis of a defence to, or negate criminal responsibility for, an offence, unless
>
> (a) the description of the offence specifies, or the law otherwise provides, that there be a motive, purpose or intention in addition to the basic intention to commit the act or omission specified in the description of the offence; and
>
> (b) either
>
> (i) the self-induced intoxication negates a motive, purpose or intention, other than the basic intention, referred to in paragraph (a), whether or not it also negates that basic intention, or
>
> (ii) the self-induced intoxication results in a mistaken belief as to a circumstance, whether or not the circumstance is specified in the description of

---

[68] Round Table participant #2.

> the offence, which mistaken belief would form the basis of a defence to, or negate criminal responsibility for, the offence.
>
> (2) Notwithstanding anything in this section, self-induced intoxication does not form the basis of a defence to, or negate criminal responsibility for, an offence, where
>
> (a) this Act or any other Act of Parliament so provides
> (b) intoxication is an element of the offence; or
> (c) the person became intoxicated in order to be fortified to commit the offence.
>
> (3) Nothing in this section shall be construed as affecting the operation of section 16 or 16.1.

The proposed section 35 codifies the common-law approach to intoxication as set out in Bernard. First of all, self-induced intoxication would operate as a defence only in those cases where there is a "motive, purpose or intention in addition to the basic intention to commit the act or omission". Recall earlier that a specific intent offence is one in which there is a further ulterior intent or purpose in addition to the basic intent of committing the act. Crimes of general intent, such as wife assault and sexual assault, would not fall within the ambit of the statutory defence.

The second instance upon which the defence of intoxication may be used by an accused is when self-induced intoxication "results in a mistaken belief as to a circumstance, whether or not the circumstance is specified in the description of the offence, which mistaken belief would form the basis of a defence to, or negate criminal responsibility for, the offence". This means that evidence of intoxication could be invoked as the basis for a mistaken belief in circumstances provided that the offence in question is one defined as a specific intent offence.

This proposal essentially maintains the status quo and is, therefore, favourable for women. By restricting the defence of self-induced intoxication to offences of specific intent, Parliament ensures that women's interests, as victims, are being met. On the other hand, we might want to go further and remove the defence from those accused of specific intent offences. For example, one Round Table participant challenged the specific/general intent classification as being illogical because we are tolerating the defence in one instance when we should not be tolerating it all.[69] Women are still being victimized even in specific intent offences, such as murder.

While I agree that the specific/general intent classification has produced illogical results, there are policy reasons behind the limited defence. For instance, murder is one of the few offences where a sentencing judge has no discretion whatsoever: the mandatory minimum sentence is life imprisonment. The intoxication defence mitigates this harsh law by allowing the accused to instead be convicted of manslaughter, and giving the judge discretion regarding

---

[69] Round Table participant #7.

sentence. Furthermore, in light of the focus on the accused's rights under the Charter, it would be very difficult politically to try to cut back on the defence. I think that for the purposes of Recodification we have to proceed on the assumption that there will always be a defence of intoxication available to the accused because of the principles of criminal law and of the Charter. While it would be nice to not have a defence at all, since women are continually being victimized, I think that there are overriding political and legal forces at play that would never abolish the defence.

The non-availability of the defence to women in conflict with the law who have been charged with general intent offences does cause us some concern. By limiting the defence of intoxication to crimes of specific intent, women as accused persons will not be able to use the defence in violent crimes labelled as general intent offences, which include manslaughter, assault, and assault causing bodily harm.

However, it is my overall assessment that the interests of First Nations women will be best addressed by limiting the defence to specific intent offences. Traditionally, violence against women was not tolerated at all within Aboriginal society. Men, women and children were all equal members of society with their own defined roles. Since European contact, however, violence against women has become pervasive among First Nations populations. First Nations women are beaten by their partners, and sexually assaulted by strangers, lovers and even family members. In order to safeguard First Nations women's interests, it is necessary to reinforce abhorrence for violence against women by limiting the defence of intoxication.

However, in the absence of specific measures directed at the decision in Daviault, this option would do nothing to respond to the new law allowing a defence of "extreme intoxication" for general intent crimes such as sexual assault.

ii. Patrick Healy's argument

In a report commissioned by the Department of Justice on intoxication, Patrick Healy argues that the specific intent distinction in s.35 is untenable and unworkable.[70] His criticism seems to be in line with other legal academic scholars who question the appropriateness of the specific intent distinction.[71] The central argument is that there is no logical basis for the specific/general intent distinction and that this approach should be abandoned for a more consistent, principled approach to the mental element of crimes.

---

[70] "Intoxication in the Codification of Canadian Criminal Law" [unpublished] (Ottawa: Department of Justice, 1994).

[71] See Tim Quigley, "Specific and General Nonsense?" (1987-88), 11 Dalhousie L.J. 75; Tim Quigley, "Reform of The Intoxication Defence" (1987), 33 McGill L.J. *.

Healy advocates a more "global" or "blanket" approach to the mental element[72] by excluding intoxication as a defence to basic acts but allowing it as a defence to offences that require the accused to be aware of particular "circumstances" or to intend specific "consequences". Intoxication, in Healy's opinion, should also be allowed as a defence with respect to mistakes concerning relevant circumstances or consequences, including circumstances giving rise to mistaken beliefs in justification or excuse.[73] The first branch of his proposal may not alter the law of intoxication, as Healy states that his option is quite similar to the distinction between specific and general intent offences. He states that his option has the intuitive appeal of allowing the evidence of intoxication to go to the jury to determine whether the accused's awareness of relevant circumstances or consequences was negated by intoxication.

One difficulty with Healy's proposal is that "there is no clear way of reading the elements of an offence so as to separate basic acts from attendant circumstances or consequences".[74] My concern is that if one has difficulty separating basic acts from attendant circumstances by reading the definition of Criminal Code offences, the jury will experience the same difficulty.[75] Jurors may end up considering intoxication with respect to the basic acts rather than the circumstances or consequences. This option, therefore, has the potential of broadening the defence of intoxication and moving the courts farther away from the traditional common-law defence.

A second difficulty for women is that his second branch would make available a defence of intoxicated mistake regarding consent in sexual assaults, which would be an expansion of the defence as it now stands.[76] Such a change would even further erode the rights to bodily integrity of women because men could rely on their drunken perceptions of women's sexual availability to exonerate themselves at trial.

iii. Allow an open defence of intoxication

The third option for codification is to allow an open defence in which evidence of intoxication may be considered in relation to any mental element for any offence. This option finds its foundation in the dissenting judgment of Dickson C.J.C. and Lamer J. in Bernard. In their view, the specific/general intent classification of offences should be abandoned as it violates the Charter by allowing an accused to be found guilty by proof of the act of getting voluntarily

---

[72] For a critique of such an approach, see Kathleen A. Lahey, supra note 6 at 75.

[73] Supra note 70 at summary of argument.

[74] Ibid. at 21.

[75] Criticism of Healy's proposal from Professor Kent Roach, Faculty of Law, University of Toronto in a conversation I had with him regarding the interpretation of Healy's approach.

[76] See R. v. Moreau (1986), 26 C.C.C.(3d) 359 (Ont.C.A.).

drunk without proving any mental element at all. Dickson C.J.C. and Lamer J. would advocate that:

> [T]he only rational and acceptable solution to the problem of the intoxicated offender is simply to instruct the jury on the requirements of the offence and the burden of proof and then simply leave all the evidence, together with the evidence of drunkenness and its effect on the accused with the jury to determine whether proof of the necessary elements has been met.

From a victim-centred approach, an open defence is not a viable option to pursue since evidence of intoxication will go to the trier of fact in many cases involving violence against women. Given society's devaluation of women and the perpetuation of gender bias within the justice system, women's interests will be better protected by a limited defence rather than an open defence. Round Table participants were in agreement that the defence of intoxication should remain a limited defence and that any broadening of the defence will be to the detriment of women.

iv. Liability for criminal intoxication

A fourth option is to create some form of liability for criminal intoxication. In this case, instead of charging a person with the substantive offence, e.g., sexual assault, the person would be charged with an offence of criminal intoxication:

> Alternatively the law could provide that in any offences intoxicated offenders should be acquitted if they lack the requisite intent, whether specific or general, and instead should be convicted of that for which they are really to blame - getting so intoxicated as to be dangerous to others.[77]

This offence could be used sparingly, to prosecute only those offenders who might be acquitted using the extreme drunkenness defence from Daviault or, Parliament might abolish the entire common law in this area and instead prosecute all intoxicated offenders under such a provision.

Healy states that "the proposal of an offence of criminal intoxication has often been made in an attempt to avoid the difficulties of an open defence and, at the same time, to ensure that intoxicated people who do harm will not escape criminal responsibility or sanction for their actions".[78]

One problem with a new offence of criminal intoxication is determining the guidelines for sentencing. The motivation for an offence of criminal intoxication is to recognize that a

---

[77] Law Reform Commission of Canada, The General Part: Liability and Defences (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982) at 58.

[78] Supra note 70 at 23.

person who committed criminal behaviour while intoxicated may be less culpable than a person who committed that conduct intentionally. In such a case, the accused convicted of criminal intoxication would receive lesser punishment than the person who committed the same act while sober. This, in effect, would offer a "discount" to intoxicated offenders: a person who committed an assault while intoxicated might be subject to a lesser maximum punishment than a person who committed an assault and was not intoxicated.

While it would be possible to provide that the maximum punishment for criminal intoxication would be equivalent to the maximum punishment for the full offence charged, there has to be a test of proportionality in fixing the maximum sentence. My argument is that if the judiciary already has problems in following maximum and minimum sentences as set out in the Criminal Code, then they will continue to have problems if an offence of intoxication were created.

My final problem with this approach of criminalization is that it over-emphasizes the use of incarceration and fails to focus on treatment programs and on healing. This is completely antithetical to First Nations' concerns and the victim-centred approach taken thus far.

To make the system more responsive to First Nations women offenders, we could sensitize counsel and the judiciary on the prolonged victimization that these women have endured. An emphasis also on alternatives to incarceration and on treatment for alcohol abuse will ensure that First Nations women heal themselves and their families. In fact, there should be a requirement that the accused must seek treatment. In this way, the offender would have to come to grips with his or her alcohol abuse and the result may prevent re-offending.

Another possibility for dealing with the extremely intoxicated offender and to combat the over-use of incarceration would be to suspend the passing of sentence provided that the accused seeks treatment and counselling. If the accused refuses to seek treatment then, at the time, he should be punished for the offence of dangerous intoxication.

B. THE DEFENCE OF EXTREME INTOXICATION

On the basis of policy considerations for protecting the victim in assault and sexual assault cases, a First Nations women's analysis rejects any broadening of the present defence of intoxication. The most important difficulty is the message that the Court is sending out to society. It is quite reasonable to contemplate that people will go out and get totally drunk and assault one another. Men now have an even greater incentive to drink themselves into a stupor and beat their wives and sexually assault women they wish to prey upon. We, as a society, are condoning people who drink and commit violent crimes. There is no recognition that drinking is a very serious problem amongst not only the non-Aboriginal population but also among the First Nations. When we condone alcohol use and legitimize it then treatment efforts are frustrated.

If we also accept as a fact that sexual assault and wife assault go largely unreported then, in my view, broadening the defence to general intent offences will frustrate efforts to increase reporting rates of assault and sexual assault. Society must ensure that those who choose to drink and commit violent crimes against women will be held responsible for their actions.

There are also further problems created by this new defence. First, in allowing the defence of extreme intoxication to operate for general intent offences, the question remains, who do we determine at what point a person is "extremely intoxicated" so as to be on the verge of automatism or insanity? According to Healy, "even assuming that the test has enough prescriptive coherence for it to be followed as a matter of practice, it would only force a parade of expert toxicologists".[79] If a sexual assault or assault is not reported immediately, police, expert testimony and the triers of fact may end up relying solely on the accused's version of the facts. If, on the other hand, police are at the scene of a crime after its commission, must police now take detailed notes on the accused's behaviour and coherence?

A second concern is the fact that people can consume varying amounts of alcohol due to different body types. For example, chronic alcoholics require more alcohol than the average person. In such cases, the expert is relied on to speculate on the effect of the alcohol on the person. I question how reliable such testimony will be given these individual differences.

The majority in Daviault assume that it will only be on rare occasions that evidence of such an extreme state of intoxication can be advanced and perhaps only on still rarer occasions is it likely to be successful. There is simply no evidence upon which to base such a prediction.

The following comments on finding solutions as to how Parliament can limit the effect of Daviault are my own and have not been subjected to Round Table scrutiny as the decision was just released on September 30, 1994. I want to stress, however, that when the Department of Justice does address this issue and tries to come up with options, women's interests should be acknowledged and discussed.

The first option that is within Parliament's discretion is to invoke s.33 of the Charter. Section 33 is known as the "override" clause or "notwithstanding" clause. This section enables Parliament to "override" s.2 or ss.7 to 15 of the Charter.

In order to override any of these provisions in the Charter, Parliament first has to enact a law containing an express declaration that the law is to operate notwithstanding the relevant provision of the Charter.

Any judicial decision could be overcome by the re-enactment of the invalid law coupled with a declaration of override. In this way, "the fact that the elected legislative bodies have been left with the last word answers a good deal of the concern about the legitimacy of judicial

---

[79] Supra note 70 at 16.

review by unelected judges".[80] Therefore, in the case of the proposed s.35 of the White Paper, Parliament could expressly declare that "notwithstanding ss.7 and 11(d) of the Charter, self-induced intoxication does not form the basis of a defence in cases of extreme intoxication".

However, it must be acknowledged that such a solution is politically impossible, and that it would only be a short-term solution in any event.[81]

A second option in dealing with cases of extreme intoxication is to deal with this issue in a separate defence such as insanity. Section 16 of the Code provides:

> (1) No person is criminally responsible for an act committed or an omission made while suffering from a mental disorder that rendered the person incapable of appreciating the nature and quality of the act or omission or knowing that it was wrong.
> (2) Every person is presumed not to suffer from a mental disorder so as to be exempt from criminal responsibility by virtue of subsection (1), until the contrary is proved on the balance of probabilities.
> (3) The burden of proof that an accused was suffering from a mental disorder so as to be exempt from criminal responsibility is on the party that raises the issue.

In order for the defence of insanity to arise the accused must first show that he was suffering from a "disease of the mind". In the case of D.P.P. v. Beard,[82] Lord Birkenhead set out three propositions relating to cases involving intoxication. It is the first proposition that supports the proposition that extreme intoxication could be classified under s.16 of the Code:

> That insanity, whether produced by drunkenness or otherwise, is a defence to the crime charged. The distinction between the defence of insanity in the true sense caused by excessive drinking, and the defence of drunkenness which produces a condition such that the drunken man's mind becomes incapable of forming a specific intention, has been preserved throughout the cases. The insane person cannot be convicted of a crime: ... but, upon a verdict of insanity, is ordered to be detained during His Majesty's pleasure. The law taken no note of the cause of the insanity. If actual insanity in fact supervenes, as the result of alcoholic excess, it furnishes as complete an answer to a criminal charge as insanity induced by any other cause ... [83]

---

[80] Peter W. Hogg, Constitutional Law of Canada, 3d ed. (Toronto: Carswell, 1992) at 803.

[81] See s.33(3) of the Charter.

[82] [1920] A.C. 479.

[83] Ibid. at 500-502.

Therefore, where intoxication is so extreme as to negate the mental element or the voluntariness of an act, Parliament could treat extreme intoxication under the defence of insanity. One of the advantages of treating extreme intoxication under s.16 is the fact that persons can be subject to a disposition order requiring them to seek treatment. This would be in line with a Yukon First Nations emphasis on treatment and healing.

In Daviault, Sopinka J. hinted at such an approach:

> The fact an accused has voluntarily consumed intoxicating amounts of drugs or alcohol cannot excuse the commission of a criminal offence unless it gives rise to a mental disorder within the terms of s.16. Section 16 is not invoked in this case and therefore the circumstances in which alcohol or its effects may engage the provisions of that section are not in issue here.[84]

A third option in dealing with extreme intoxication is to adopt some form of criminal intoxication offence that would come into play for those offenders who succeed on a Daviault defence. This option has been discussed earlier.

C. SENTENCING

It is important to address the issue of sentencing reform at the same time that we address the defence of intoxication. This is because we do not want to send inconsistent messages and because whatever gains we make for women in limiting the defence can be completely eroded by sentencing practices. As one Round Table participant stated that "independent of any changes to the Criminal Code regarding the self-induced intoxication defence, judges will still appeal to alcohol consumption to explain away the accused's behaviour".[85]

In the previous section, I argued that evidence of intoxication is allowed to filter in at the sentencing stage as judges either consider alcohol use as a mitigating factor on behalf of the accused, or the woman's alcohol consumption is used against her, but again to mitigate the man's sentence. I believe that evidence of intoxication should be considered an aggravating factor rather than a mitigating factor in the sentencing process.

The Criminal Code currently gives the judiciary a broad discretionary power in sentencing, setting only minimum and maximum penalties for offences. It has no clear, articulated sentencing philosophy,[86] and, as a result, judicial bias may affect a sentence: "every judge will consider an issue in accordance with his or her own values, assumptions and

---

[84] Daviault, supra at 100.

[85] Round Table participant #8.

[86] Keith Jobson and Gerry Ferguson, "Toward a Revised Sentencing Structure for Canada," (1987) 66 Canadian Bar Review 1.

experiences".[87] Thus, at the sentencing stage, the net effect of reforming the criminal law will be small relative to the real and potential damage done in sentencing.[88]

A project could be formulated on sentencing reform to address the problem of self-induced intoxication being used to the accused's benefit in the sentencing process. Parliament could legislate that extreme intoxication be considered an aggravating factor and it could impose varying degrees of penalties depending on the offence committed.

A victim-centred approach to sentencing also requires that the victim be involved in the sentencing process. Judges should not only take into consideration the community factor but also should ask the victim what she thinks an appropriate sentence should be.[89] By including the victim and the community in the sentencing process, the judiciary may be better able to balance the First Nations community interests with those of the victim/witnesses.

VI. RECOMMENDATIONS

1. Parliament should maintain the general intent/specific intent classification, and the bar against use of the intoxication defence for general intent offences.

2. Parliament should conduct a comprehensive study on the ways in which Daviault could be limited. Women's interests should be addressed and adopted.

   In parts of my paper, I highlighted a number of options that could limit the effect of the decision of Daviault. However, in order for these options to be more adequately tested, more time and effort is needed to adequately address extreme intoxication.

3. Victims are continually being victimized at the sentencing stage, especially when circle sentencing is used. It is time for Parliament to address the issue of sentencing disparity and bias and to legislate in this area.

4. When alcohol use is considered at the sentencing stage it should be an aggravating factor rather than a mitigating factor. Parliament should have more control over the discretion of the judiciary and should legislate changes to the sentencing provisions of the Code.

---

[87] Rosalie Abella, "The Dynamic Nature of Equality" in S.L. Martin and K.E. Mahoney, eds. Equality and Judicial Neutrality (Toronto: Carswell, 1987) at 8-9.

[88] Round Table participant #8.

[89] This approach has also been endorsed by the National Symposium on Women, Law and the Administration of Justice, Vancouver B.C., June 10-12, 1991.

Gove
Publ

DOCUMENT: 830-536/015

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Analyse de la réforme du droit relatif à l'intoxication par les femmes des premières nations

Yukon



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

ANALYSE DE LA RÉFORME DU DROIT RELATIF À L'INTOXICATION PAR LES FEMMES DES PREMIÈRES NATOINS

Préparé par :

Corinne McKay

1994

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

ANALYSE DE LA RÉFORME DU DROIT RELATIF À L'INTOXICATION PAR LES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS

Par Corinne McKay, 1994

I. INTRODUCTION

Dans l'affaire R. c. Daviault[1], la Cour suprême du Canada vient tout juste de modifier le droit criminel en prévoyant une nouvelle défense d'«intoxication extrême» dans le cas de certaines infractions, notamment celles qui mettent en cause la violence faite aux femmes, par exemple, l'agression sexuelle et les voies de fait contre une conjointe. Avant cette décision, la common law permettait qu'une défense d'«intoxication» soit invoquée pour une gamme moins large d'infractions. Dans son projet de recodification, le ministère de la Justice avait proposé de codifier cette loi en modifiant l'art. 35 du *Code criminel*[2].

Le droit qui régit la responsabilité criminelle des contrevenants intoxiqués a de graves incidences pour les femmes, particulièrement lorsqu'elles sont victimes ou témoins dans des affaires d'agression sexuelle ou de voies de fait contre une conjointe. De plus, il est indubitable que les femmes des régions nordiques pourront ressentir l'impact des modifications du droit criminel relatif à l'intoxication : selon la Yukon Alcohol and Drug Survey, c'est toujours au Yukon qu'on observe la plus grande consommation d'alcool absolu en litres au Canada[3]. En outre, les

---

1 [1994] J.C.S. n° 77; dossier 23435.

2 L.R.C. 1985, ch. C-46.

3 Yukon Bureau of Statistics, Yukon Alcohol and Drug Survey, (mai 1990), vol. 1, p. 22.

femmes du Yukon consomment de l'alcool en plus grand nombre que les femmes des régions situées plus au sud, et elles en consomment en moyenne autant et aussi souvent que les hommes des régions du sud[4].

Dans le présent document, je ferai une évaluation des réformes qu'on pourrait apporter au droit concernant une défense fondée sur l'intoxication, selon une analyse propre aux femmes des Premières Nations. Ce faisant, je dépeindrai et j'adopterai les intérêts et préoccupations des femmes de façon que l'analyse soit conforme aux droits à l'égalité des femmes en général, et à ceux des femmes des Premières Nations, en particulier. En mettant l'accent sur une approche holistique, axée sur la victime, je tenterai de prouver que l'art. 35 projeté est de beaucoup préférable à l'interprétation faite dans l'affaire Daviault.

Dans la première partie du présent document, j'exposerai l'approche que j'ai adoptée pour mon analyse. Je décrirai ensuite les éléments de la common law qui concernent une défense fondée sur l'intoxication ainsi que les éléments de droit ayant trait à la pertinence de l'intoxication dans la détermination de la peine. Enfin, à la lumière de cette analyse, j'évaluerai les diverses options de réforme et je recommanderai des changements.

II. ANALYSE DU POINT DE VUE DES FEMMES DES PREMIÈRES NATIONS

Pour toute analyse reflétant les intérêts et préoccupations des femmes des Premières Nations et des femmes non autochtones du Yukon, l'approche féministe «traditionnelle» pose un problème et

---

[4] Ibid., p. 25.

peut être trompeuse en ce qu'elle ne reflète pas nécessairement l'unicité des cultures, des valeurs, des croyances et des traditions des Premières Nations[5]. Toutefois, il est utile d'adopter une analyse féministe parce que des féministes ont réexaminé le droit criminel du point de vue des femmes, tant lorsqu'elles sont victimes ou témoins que lorsqu'elles sont accusées. Selon les féministes, le droit criminel ne vise aucunement à protéger les intérêts des femmes dans l'un ou l'autre rôle; il vise plutôt uniquement à protéger les droits de propriété des hommes[6].

Une analyse de la réforme du droit criminel réalisée par des femmes des Premières Nations adopte une approche holistique et axée

---

[5] On trouvera une description des problèmes que pose l'application d'une analyse féministe non autochtone aux femmes des Premières Nations dans Monture-Okanee, Patricia A., «Reclaiming Justice: Aboriginal women and Justice Initiatives in the 1990's», *in Aboriginal People and the Justice System,* (Ottawa : Commission royale sur les peuples autochtones, 1993), p. 105.

[6] Voir Jessie Horner, Kathleen Lahey et Christine Boyle dans Christopher Nowlin, «Against a General Part of the Canadian Criminal Code» (1993), 27 U.B.C.L. Rev. 290, p. 297 : J. Horner, «Mémoire présenté au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes au sujet de la recodification du droit criminel» annexé au procès-verbal du Sous-comité sur la recodification de la Partie générale du Code criminel du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, n° 9 (26 novembre 1992) 9A:3 à 9A:5; Kathleen Lahey, «Implications of Feminist Theory for the Direction of Reform of the Criminal Code» [inédit] (Windsor : Université de Windsor, 1984), p. 22-25, 39 (au sujet de la pornographie), 42-43 (au sujet de l'avortement), 55 et 61; Christine Boyle et coll., *Un examen féministe du droit criminel*, dirigé par J. Stuart Russell (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1985), page 7.

sur la victime, reconnaissant pleinement les concepts traditionnels de la justice. Au Yukon, on retrouve 14 Premières Nations. L'une de leurs caractéristiques qui est conforme à d'autres principes des Premières Nations[7] est l'accent qu'on met sur les formes de justice traditionnelles. L'accent mis sur la justice réparatrice est capital; cette forme de justice suppose qu'on rétablit le contrevenant au sein de la collectivité plutôt que de le punir. Pour que l'harmonie soit rétablie, le contrevenant doit prendre conscience de son acte, manifester du remords et donner réparation à la victime et à la famille[8].

Les femmes des Premières Nations traditionnelles du Yukon s'attachent d'abord et avant tout à la guérison[9] et elles croient que l'emprisonnement du contrevenant complique le processus de guérison puisqu'il est retiré de la collectivité. Lorsqu'on inflige

---

7 Il importe de ne pas faire de généralisation à propos des peuples des Premières Nations de tout le Canada puisque chaque Première Nation est différente des autres à certains égards. Cependant, selon ce que j'en sais (je suis membre de la Première Nation des Cris-des-Plaines, et mes ancêtres étaient Dakota) et à en juger par les nombreuses communications que j'ai eues avec d'autres peuples des Premières Nations, la justice traditionnelle et la communauté constituent d'importantes valeurs traditionnelles pour les Premières Nations de tout le Canada.

8 Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal Peoples*, par A.C. Hamilton et C.M. Sinclair (Winnipeg : *The Inquiry*, 1991), p. 405.

9 Yukon Women's Directorate and Bureau of Statistics, *Multiple Roles, Multiples Voices. A Survey of Yukon Women: Their Concerns, Their Priorities* (Gouvernement du Yukon, Women's Directorate and Bureau of Statistics, 1993) partie 3, p. 31.

à un contrevenant autochtone une peine d'emprisonnement, on l'empêche tout simplement d'avoir l'occasion de se guérir. Le traitement et la guérison sont les solutions qui permettront de prévenir toute récidive chez la personne accusée. Il faut donc instaurer un système intégré de prestation de services sociaux qui permettra de traiter les victimes comme les auteurs des infractions[10]. La consommation d'alcool par les victimes et les contrevenants des Premières Nations doit aussi être remise dans son contexte social et être vue comme le résultat d'une discrimination systémique fondée sur la race, du génocide culturel et de divers problèmes sociaux[11]. Lorsque la consommation d'alcool est vue selon cette perspective, il apparaît clairement que l'incarcération n'est pas la solution dans le cas des contrevenants en état d'ébriété. Seule la guérison, les programmes de traitement et le soutien communautaire constituent un traitement efficace de la surconsommation d'alcool.

Enfin, les femmes des Premières Nations ne sont pas les seules à exiger l'adoption d'une approche axée sur la victime dans le cadre de la réforme du droit criminel : les art. 7 et 15 de la *Charte* l'exigent aussi. Dans les litiges criminels, les droits de l'accusé ont occupé l'avant-scène de l'activisme judiciaire. Comme on s'attachait d'abord et avant tout à empêcher que l'État empiète

---

10 Lorenne M.G. Clark, «Feminist Perspectives on Violence Against Women and Children: Psychological, Social Service, and Criminal Justice Concerns» (1989-1990), 3 C.J.W.L. 420.

11 *Report of the Manitoba Justice Inquiry*, précité, note 8.

sur les droits de la personne, la victime était laissée sans protection judiciaire. Toutefois, l'art. 7 de la *Charte* précise que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, et dans l'affaire R. c. Seaboyer[12], le juge McLachlin reconnaît que la victime et les témoins ont également droit à la protection de la sécurité personnelle garantie par cet article[13].

De plus, l'article 15 de la *Charte* concerne également les droits des femmes en tant que victimes ou témoins. On y affirme que la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et [que] tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi. L'article 28 mentionne que «indépendamment des autres dispositions de la présente *Charte*, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.» À en juger d'après les statistiques sur la violence faite aux femmes, celles-ci sont victimes de 83 % des agressions sexuelles qui ont été signalées, et une femme sur quatre a déjà été agressée par son partenaire[14].

À la lumière des dispositions constitutionnelles mentionnées ci-dessus, des déclarations faites dans le procès Seaboyer et des statistiques, la réforme du droit criminel devrait selon moi s'attacher à protéger les victimes et les témoins dans des affaires

---

12 [1991] 2 R.C.S. 577.

13 Ibid., p. 603.

14 Juristat, «The Criminal Justice Processing of Sexual Assault Cases» (mars 1994), 14:9 à la p. 7; Enquête de Statistique Canada sur la violence faite aux femmes, *The Daily*, 18 novembre 1993, p. 1.

de droit pénal plutôt que de s'attacher principalement à la personne accusée. Comme les femmes sont plus souvent que les hommes victimes des agressions sexuelles et des voies de fait entre conjoints, l'application d'une approche axée sur la victime pour ces crimes violents est moralement et légalement appropriée.

Même si la victime et les témoins devraient selon moi être au coeur de la réforme, je ne veux aucunement délaisser les intérêts des femmes accusées d'un crime. Si on s'attache exclusivement aux hommes qui sont accusés, on risque d'infliger [Traduction] «un traitement plus dur aux défenderesses, assorti de conséquences particulièrement répressives pour les personnes pauvres et celles qui appartiennent à une minorité raciale ou ethnique»[15]. Par exemple, les femmes des Premières Nations sont surreprésentées dans les prisons canadiennes, et elles sont proportionnellement plus nombreuses que leurs homologues de sexe masculin[16]. Certaines données montrent que les femmes des Premières Nations purgent des peines plus longues et obtiennent rarement une libération conditionnelle avant que la loi ne l'oblige[17].

Cette surreprésentation des femmes des Premières Nations est en partie attribuable aux effets de la colonisation que les peuples des Premières Nations de tout le Canada ont subis, mais aussi à la

---

15 Kathleen Daly, «Criminal Justice Ideals and Practices in Different Voices: Some Feminist Questions About Justice» (1989), 17 Int.J.Soc of Law, 1.

16 *Un examen féministe du droit criminel*, précité, note 6, p. 144.

17 Ibid., p. 145.

victimisation des femmes au cours de leur vie[18]. Ainsi, selon les commissaires de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones :

> [Traduction]
> Selon une étude sur les délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale effectuée pour le compte de la Native Women's Association of Canada en 1990, 27 des 39 femmes interrogées ont mentionné avoir été victimes de violence au cours de leur enfance; elles pouvaient avoir subi un viol, des agressions sexuelles répétées, avoir été témoins d'un meurtre, avoir vu leur mère se faire battre à maintes reprises, avoir été battues dans des maisons de détention pour jeunes par le personnel ou d'autres enfants. Parmi les 39 femmes, 27 avaient été victimes de violence au cours de leur adolescence, et 34 avaient également été victimes d'agressions à l'âge adulte[19].

Par conséquent, comme un nombre si grand de contrevenantes des Premières Nations ont d'abord été des victimes ou des témoins de violence, il n'est pas déraisonnable de s'attacher à ces préoccupations. Toutefois, pour éviter que les contrevenantes ne soient pas indûment la cible de mon approche, je m'attacherai en outre particulièrement aux répercussions de toute proposition sur ce groupe particulier.

III. DÉFENSE AXÉE SUR L'INTOXICATION PRÉVUE DANS LA COMMON LAW

Il y a défense axée sur l'intoxication lorsqu'un contrevenant prétend que son ivresse faisait en sorte qu'il n'avait pas l'intention requise de commettre l'infraction. Une personne qui n'a pas l'intention de commettre l'acte en cause ne peut être trouvée

---

[18] Fran Sugar et Lana Fox, «Nistum Peyako Seht'wawin Iskwewak: Breaking Chains» (1989-1990), 3 C.J.W.L. 465.

[19] Report of Manitoba Justice Inquiry, voir note 8 ci-dessus, p. 498.

criminellement responsable d'un crime.

Avant la décision rendue dans l'affaire Daviault, la défense axée sur l'intoxication ne pouvait être invoquée que par une personne accusée d'une infraction d'intention spécifique. Dans ce genre d'infraction, il faut, pour qu'une personne puisse être trouvée criminellement responsable de son acte, prouver qu'elle avait une arrière-pensée ou un motif qui allait au-delà de la simple perpétration de l'acte en question[20]. Parmi les infractions qui ont été jugées par les tribunaux comme étant des infractions d'intention spécifique, on retrouve le meurtre, la tentative de meurtre, le vol, le vol qualifié, le vol avec effraction, les voies de fait avec intention et les méfaits[21].

L'intention fondamentale de commettre l'acte sans autre intention ni objectif est la condition mentale nécessaire pour qu'on puisse parler d'infraction d'intention générale. L'homicide involontaire coupable, les voies de fait, les voies de fait causant des lésions corporelles et l'agression sexuelle ont été définis par les tribunaux comme le genre d'infractions d'intention générale pour lesquelles on ne peut jamais invoquer une défense axée sur l'intoxication[22].

À l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et*

---

20 La distinction entre «infraction d'intention spécifique» et «infraction d'intention générale» a été établie dans l'affaire R. c. George, [1960] R.C.S. 871.

21 Alan W. Mewett et Morris Manning, *Mewett and Manning on Criminal Law* (Toronto : Carswell Ltd., 1994), p. 412.

22 Ibid., p. 412-413.

libertés[23], la Cour suprême du Canada devait déterminer si le classement en infractions d'intention générale ou d'intention spécifique, ainsi que la caractérisation de l'agression sexuelle comme infraction d'intention générale portait atteinte aux droits de l'accusé prévus à l'art. 7 et à l'al. 11*d)* de la *Charte*.

A. L'affaire Bernard

Dans l'affaire R. c. Bernard[24], la Cour, dans une décision majoritaire[25], a maintenu la validité constitutionnelle du classement des infractions selon qu'elles sont d'intention spécifique ou générale en se fondant sur le fait que les infractions d'intention générale exigent une intention minimale que l'état d'ébriété ne fait pas disparaître. Toutefois, la majorité ne s'entendaient pas sur la nature de la défense axée sur l'ivresse dans la mesure où elle s'applique aux infractions d'intention générale.

Le juge McIntyre, appuyé par le juge Beetz, concluait que le classement des infractions selon qu'elles sont d'intention spécifique ou générale s'appuyait sur de solides motifs de politique puisqu'une personne qui devient volontairement ivre ne pourrait échapper à sa responsabilité : «Il s'agit d'une règle qui reconnaît que les accusés qui ont volontairement consommé des

---

23 *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 7 et al. 11*d)* de la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, laquelle constitue l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

24 (C.S.C.).

25 Les juges McIntyre, Beetz, Wilson et L'Heureux-Dubé.

stupéfiants ou de l'alcool, se privant ainsi de la maîtrise de soi, ce qui mène à la perpétration d'un crime, loin d'être moralement innocents, sont en fait coupables en droit criminel[26].»

Ces deux juges n'autorisaient pas le recours à cette défense pour les crimes d'intention générale, quel que soit le degré d'intoxication de l'accusé. L'élément moral pouvait être prouvé par la Couronne de l'une des deux façons suivantes : en dégageant l'élément moral de l'acte proprement dit; ou en déterminant une conduite coupable dans les actes menant à l'intoxication. En d'autres termes, pour les infractions d'intention générale, le jury pouvait dégager du fait que l'accusé s'était volontairement intoxiqué un état d'esprit criminellement coupable et substituer celui-ci à l'état d'esprit nécessaire pour que le crime soit commis tandis que son auteur est intoxiqué[27].

Par exemple, lorsqu'il y a agression sexuelle, l'élément moral est présent, ne fût-ce que parce qu'il y a intention d'user de force, intention qui peut être dégagée de l'acte lui-même et d'autres preuves. Ou bien, si le contrevenant était intoxiqué, la Couronne n'aurait qu'à prouver l'intention d'intoxication volontaire pour que soit présent l'élément moral dans un cas d'agression sexuelle. Comme la Couronne doit encore prouver l'élément moral dans les infractions d'intention générale de l'une ou l'autre de ces deux façons, il n'y a pas violation de l'art. 7 et de l'al. 11*d)* de la *Charte*.

---

[26] Précité, note 24, p. 37.

[27] Mewett et Manning, précité, note 21, p. 423.

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé convenaient avec les deux juges mentionnés ci-dessus que l'agression sexuelle est une infraction d'intention générale. Elles convenaient également que, dans la plupart des cas, la Couronne sera en mesure d'établir l'état d'esprit coupable de l'accusé à partir de ses actes[28]. Cependant, ces deux juges poursuivaient en se demandant si un cas d'intoxication extrême pourrait résister à une contestation fondée sur l'al. 11*d)* de la *Charte*. Selon elles, la consommation volontaire d'alcool ou de drogue ne suffisait pas en elle-même pour prouver un état d'esprit blâmable qui justifierait une condamnation pour infraction criminelle. Une substitution de l'élément moral pourrait aller à l'encontre des dispositions de l'al. 11*d)* de la *Charte* puisque la Couronne, plutôt que de prouver l'élément moral essentiel à l'infraction criminelle, lui substituerait un élément différent.

Les juges L'Heureux-Dubé et Wilson préféraient exprimer l'opinion selon laquelle la preuve d'intoxication peut être présentée au jury dans les cas d'infraction d'intention générale s'il y a preuve d'intoxication extrême se traduisant par une absence de conscience apparentée à un état de folie ou d'automatisme[29]. C'est seulement dans ces cas d'intoxication extrême qu'une preuve d'ivresse peut soulever un doute raisonnable quant à l'existence de l'élément moral requis.

---

[28] Bernard, précité, note 24, p. 38.

[29] Ibid., p. 42.

Le juge en chef Dickson, le juge Lamer et le juge LaForest n'étaient pas d'accord avec la majorité et concluaient que le classement selon l'intention générale et l'intention spécifique contrevenait à l'art. 7 de la *Charte* puisqu'il convertissait une infraction d'intention générale en une infraction pour laquelle il n'était pas nécessaire de prouver l'élément moral. Comme un contrevenant intoxiqué peut être condamné en raison de la simple perpétration de l'acte proprement dit, les principes de justice fondamentale, qui exigent qu'on prouve l'élément moral, n'étaient selon eux pas respectés. La garantie de présomption d'innocence prévue à l'al. 11*d)* de la *Charte* est également violée puisque l'intention coupable est présumée une fois prouvée l'intoxication volontaire. Par conséquent, ces trois juges permettraient que la preuve d'intoxication soit communiquée au jury dans le cas des infractions d'intention générale.

En définitive, seuls deux juges sur sept étaient prêts à dire que l'intoxication volontaire, quelle que soit sa gravité, ne pouvait jamais servir de défense dans le cas des infractions d'intention générale comme l'agression sexuelle.

B. L'affaire Daviault

Dans l'affaire Daviault, la Cour suprême du Canada a eu à étudier des faits qui soulevaient la possibilité d'utiliser l'intoxication extrême comme défense en cas d'agression sexuelle. Dans cette affaire, l'accusé devait répondre d'une agression sexuelle sur une femme de 65 ans qui se déplaçait en fauteuil roulant. Selon l'accusé, l'état d'ébriété dans lequel il se

trouvait était si extrême qu'il se trouvait placé dans un état proche de l'automatisme ou de la folie et que, par conséquent, il n'avait pas l'intention mentale de commettre l'infraction. L'accusé a été acquitté dans un tribunal de première instance par un juge qui a accepté cette allégation; la Cour d'appel du Québec a infirmé la décision.

À la Cour suprême, la majorité des juges s'en sont tenu aux énoncés présentés plus tôt dans Bernard et ont maintenu que la défense axée sur l'intoxication extrême devait pouvoir être invoquée, même pour les infractions d'intention générale, pour que le droit soit conforme à la *Charte*. La défense mènerait à un acquittement complet seulement lorsque l'intoxication serait si grave que la personne était dans un état de folie ou d'automatisme et incapable de la moindre intention nécessaire aux infractions d'intention générale. Le tribunal a maintenu qu'un accusé qui souhaite se prévaloir de cette défense aura à faire témoigner un expert quant à son état d'intoxication et qu'il devra prouver qu'il était dans cet état, selon la prépondérance des probabilités.

En parvenant à cette conclusion, le tribunal établissait de façon majoritaire que le remplacement de l'intention de commettre l'acte par un élément moral de preuve d'intoxication volontaire contrevenait aux principes de justice fondamentale et à la présomption d'innocence. Les principes de justice fondamentale exigent que l'élément moral soit prouvé avant que l'accusé puisse être condamné, et l'interdiction de recourir à la défense axée sur l'intoxication dans le cas des infractions d'intention générale

signifiait que l'accusé pouvait présenter une preuve quant à son état d'esprit réel au moment de l'infraction.

La solution consistant à remplacer l'élément moral était inacceptable puisque la consommation volontaire d'alcool ne mène pas inexorablement à la conclusion que l'accusé possédait l'élément moral nécessaire à la perpétration d'une agression sexuelle ou de tout autre crime. Cette règle a plutôt pour effet d'éliminer l'élément moral minimum nécessaire pour qu'on puisse déterminer qu'il y a eu agression sexuelle. L'exigence selon laquelle on doit prouver l'élément moral pour obtenir une condamnation au criminel est si reconnue que le fait de l'éliminer équivaudrait à refuser à un accusé la justice fondamentale[30].

Puisqu'il incombe à la Couronne de prouver tous les éléments d'une infraction au-delà de tout doute raisonnable, et que l'un de ces éléments est l'élément moral, l'approche de remplacement contrevient également au principe de la présomption d'innocence. En empêchant une personne de fonder sa défense sur l'intoxication, on présume de son état d'esprit et de sa volonté. Une personne peut être condamnée malgré l'existence d'un doute raisonnable quant à savoir si elle a ou non commis l'acte volontairement.

Le tribunal a établi que l'interdiction absolue de recourir à la défense axée sur l'intoxication pour les infractions d'intention générale contrevient aux dispositions de la *Charte* d'une façon si draconienne et si contraire aux principes de justice fondamentale que l'article premier de la *Charte* ne saurait la justifier. Selon

---

[30] Daviault, précité, note 1, page 53.

lui, la défense ne serait invoquée que très rarement : aucune politique urgente ou objectif pressant ne peut donc être mis en balance avec les droits constitutionnels de l'accusé. De même, puisque l'interdiction de présenter une défense axée sur l'intoxication s'appliquait à toutes les infractions d'intention générale, on ne pouvait dire qu'elle était bien adaptée à un objectif particulier. Ainsi, elle ne saurait satisfaire à l'exigence selon laquelle une règle de droit doit être proportionnelle à ses objectifs et n'enfreindre les droits constitutionnels que de façon minime.

Les trois juges dissidents[31] affirmaient que la règle limitant l'accès à la défense axée sur l'intoxication était fondée sur des principes solides et n'enfreignait pas les principes inscrits dans la *Charte*. Selon eux, l'un des principaux objectifs du droit criminel est de protéger le public. Ils affirmaient ce qui suit: «La société a le droit de punir ceux qui, de leur plein gré, s'intoxiquent à un point tel qu'ils constituent une menace pour les autres membres de leur collectivité[32].» Le fait qu'un accusé a volontairement consommé des stupéfiants ou de l'alcool au point de s'intoxiquer ne peut excuser la perpétration d'une infraction criminelle, à moins que cela ne suscite des troubles mentaux au sens de l'art. 16 du *Code criminel*.

Ces juges soutenaient également qu'il n'y a pas violation des dispositions de l'article 7 ou de l'alinéa 11*d)* de la *Charte*

---

[31] Les juges Sopinka, Gonthier et Major.

[32] Précité, note 1, p. *.

puisqu'il incombe toujours à la Couronne de prouver l'existence d'un élément moral quelconque et qu'on peut inférer un état d'esprit coupable et criminel de la conduite coupable même d'un accusé qui s'intoxique volontairement. Quant à la critique selon laquelle la distinction entre l'intention spécifique et l'intention générale n'est pas défendable, les juges dissidents ont déclaré qu'elle repose sur des principes solides.

IV. INTOXICATION ET DÉTERMINATION DE LA PEINE

Outre le fait qu'un accusé peut recourir à la défense axée sur l'intoxication pour les infractions d'intention spécifique et à la défense axée sur l'intoxication extrême pour les infractions d'intention générale, la preuve d'intoxication est également admise dans la détermination de la peine. Les juges peuvent considérer la consommation d'alcool comme une circonstance atténuante, auquel cas la peine sera réduite, ou bien des commentaires formulés à propos de la consommation d'alcool par la victime qui auront pour effet de réduire la gravité de l'infraction et, partant, de réduire la peine. Dans l'un ou l'autre cas, la preuve liée à une intoxication joue en faveur de l'accusé et contre la victime ou le témoin.

La lecture d'affaires où l'intoxication de la victime ou du contrevenant a été mise en cause permet de dégager quatre grands courants : l'affectation par les juges d'un rôle de cause à effet à la consommation d'alcool dans les crimes de violence faite aux femmes; l'attribution, par les juges, de la faute aux femmes pour s'être elles-mêmes intoxiquées; la négligence des juges d'établir qu'un tort a été fait à une victime ou à un témoin qui est victime

de mauvais traitement alors qu'elle est intoxiquée; et la mesure dans laquelle les juges sont prêts à confier la détermination de la peine aux membres du cercle de vie dans le cas des contrevenants des Premières Nations qui ont commis une agression sexuelle ou des voies de fait contre leur conjointe lorsqu'ils étaient intoxiqués, malgré les répercussions de cette pratique sur la victime ou les témoins.

A. Relation entre la consommation d'alcool et la violence

Il existe dans la société un mythe fort répandu selon lequel la consommation d'alcool porte une personne à la violence. Les commentaires que les juges font fréquemment lorsque l'alcool est en cause dans des crimes de violence faite aux femmes ne font rien pour éviter que ce mythe ne se perpétue. En réalité, même si la consommation d'alcool et les coups et blessures sont associés, l'un n'entraîne pas l'autre. L'agresseur présente certaines caractéristiques, comme une faible estime de soi, de la violence durant son enfance, par exemple, qui contribuent tant à sa consommation d'alcool qu'à la violence dont il fait preuve[33]. Ces facteurs amènent une personne à boire puis à exprimer sa colère et sa frustration sous forme de violence. Selon une analyse faite par les femmes des Premières Nations, la consommation d'alcool est un problème social grave qui a pour source divers facteurs.

---

[33] *Breaking The Pattern: How Alberta Communities Can Help Assaulted Women and Their Families* (City: Alberta Social Services and Community Health, 1985) à la p. 22. Voir aussi : Fondation de la recherche en toxicomanie, «The Role of Alcohol and other Drugs in Violence Against Women», Mémoire adressé au sous-comité de la Chambre des communes, 12 février 1991. [information nécessaire]

Lorsque la consommation d'alcool est considérée comme une cause, le juge a une excuse pour considérer le comportement de l'accusé comme étant moins blâmable, légitimant par le fait même la consommation d'alcool. Par exemple, dans une étude de Paula Pasquali[34] où l'on examinait la peine infligée pour des agressions sexuelles au Yukon sur une période de dix-huit mois débutant en janvier 1988, quatre des 11 contrevenants étaient intoxiqués au moment où l'infraction a été commise. Dans l'un des jugements, la consommation d'alcool a été considérée comme circonstance atténuante. Dans un autre, l'intoxication était aussi considérée comme circonstance atténuante quoique le juge qui déterminait la peine ait mentionné de façon accessoire qu'il aurait dû s'agir d'une circonstance aggravante :

---

[34] Paula E. Pasquali, «No Rhyme or Reason: A Critical Analysis of Judicial Reasoning in Sexual Assault Sentencing» [inédit] (*) page (ii). La rédaction de ce document a pu se faire grâce à une subvention de l'Association for the Prevention of Community and Family Violence de la Yukon Law Foundation. L'étude visait à établir le nombre et le genre de délits sexuels ainsi que les peines qui ont été infligées durant la période sur laquelle elle portait, à déterminer le bien-fondé des peines telles qu'établies dans les motifs, à cerner les facteurs qui étaient considérés comme atténuants ou aggravants par le juge qui déterminait la peine ainsi qu'à évaluer la mesure dans laquelle les commentaires du juge reflétaient une bonne connaissance de la victimisation et de la violence d'ordre sexuel. On peut obtenir des exemplaires de ce document en s'adressant à l'auteur ou à la Yukon Law Foundation.

> [Traduction]
> La fréquence avec laquelle l'alcool contribue au crime dans une collectivité devrait être considérée comme une circonstance aggravante si l'on souhaite pouvoir appliquer les principes de dissuasion générale... Sous réserve de ce que j'ai dit plus tôt à propos du rôle de l'alcool comme circonstance aggravante lorsqu'on considère la dissuasion générale, il s'agit, selon moi, d'une circonstance qui peut être atténuante pour une dissuasion spécifique et dans les circonstances appropriées. Je suis convaincu, d'après toute la preuve et tous les témoignages qui m'ont été présentés, que cette infraction ne se serait pas produite si le contrevenant avait été sobre[35].

Dans R. c. Atlin[36], l'accusé devait répondre à une accusation d'agression sexuelle sur son ex-conjointe de fait. Les deux avaient consommé beaucoup d'alcool au cours de la journée et de la soirée. Le juge de première instance avait considéré que la surconsommation d'alcool était à la source de l'infraction et que la consommation d'alcool par la victime ou le témoin avait elle aussi été un facteur dans la perpétration de l'agression sexuelle.

En ce qui touche la détermination de la surconsommation de l'alcool comme principal facteur de la perpétration de l'agression sexuelle, Margo Nightingale affirme que l'établissement de ce genre de rapport dénote une incompréhension de la relation qui existe entre la consommation d'alcool et le crime. Selon elle, si tant est qu'il existe un rapport entre les deux, la consommation d'alcool est plus susceptible de contribuer à un comportement criminel

---

35 Ibid., p. 19.

36 [1986] Y.L.R. 628 (C.A.), p. 665.

plutôt que d'être à sa source[37].

On peut mentionner bien d'autres cas où les juges ont considéré que la consommation d'alcool était à la source de l'infraction et que, partant, il s'agissait d'une circonstance atténuante : par exemple, dans R. c. Close[38], l'accusé a agressé sexuellement sa victime après avoir consommé de l'alcool durant toute la soirée. Dans ses commentaires sur les antécédents de l'accusé, le tribunal a considéré que l'alcool avait joué un rôle important dans la perpétration de cette infraction. Dans R. c. Peter[39], l'accusé a donné à sa conjointe des gifles, des coups de poing, des coups de pied en plus de la jeter par terre et de la tirer par les cheveux. Dans son évaluation des diverses circonstances atténuantes, le tribunal a affirmé que les faits montraient clairement que l'alcool était à l'origine des infractions dans ce cas particulier[40].

Dans d'autres affaires, même si la consommation d'alcool n'est pas définie comme étant la «cause» de l'infraction, elle sert néanmoins à atténuer le degré de culpabilité de l'accusé[41]. Par

---

37 Margo Nightingale, «Judicial Attitudes and Differential Treatment: Native Women in Sexual Assault Cases» (1991), 23:1 *Ottawa Law Review 71*, p. 84.

38 [1992] 2 Y.L.R. 427 (C.A.) à la p. 430.

39 (1989) T.C. 89-00274 (T.C.Y.T.).

40 Ibid., p. 4.

41 Voir aussi R. c. Gleason (1987), CA Y.21/85 (l'accusé a été condamné à neuf mois de prison pour une agression sexuelle très grave commise sur la personne de sa femme) et R. c. Getson (1987), CAYU 27/86 (affaire de voies de fait causant des lésions corporelles, où l'agresseur a

exemple, dans l'affaire R. c. Landry[42], l'accusé a battu longuement son ex-conjointe de fait tandis qu'il était intoxiqué. Parmi les circonstances atténuantes qui ont été invoquées, on retrouvait un plaidoyer de culpabilité, des tentatives d'éducation et l'état d'ébriété dans lequel se trouvait l'accusé au moment de l'infraction. Il a été condamné à deux années d'emprisonnement. Dans l'affaire R. c. Tom[43], l'inculpé a dû répondre à une accusation de voies de fait à l'endroit de son ex-amie de coeur. Le tribunal a affirmé que l'accusé ne pouvait tirer aucun avantage du fait qu'il se trouvait dans un état d'intoxication tel qu'il a donné libre cours à ses instincts de violence, sauf qu'en l'espèce, cet état dénotait l'absence de préméditation[44]. Le tribunal a condamné l'accusé à 20 mois de prison.

B. Blâme de la victime

Teressa Nahanee a étudié les peines qui ont été infligées dans les affaires d'agression sexuelle dans les Territoires du Nord-Ouest et a découvert que [Traduction] «on retrouve fréquemment dans la jurisprudence des régions du Nord des commentaires sur l'intoxication et sa relation avec de graves agressions

---

affiché un comportement décrit comme une torture dégradante, qui a reçu une peine de 18 mois d'emprisonnement).

42 (1987) S.C. 10.87 (S.C.Y.T.).

43 (1987) S.C. 561.87 (S.C.Y.T.).

44 Ibid., p. 4.

sexuelles[45]», et nombre d'entre eux concernent principalement la femme. Dans son travail, l'auteur analyse plusieurs cas. Même si on ne retrouve aucune tendance à blâmer explicitement la victime dans les jugements concernant les agressions commises sur les épouses, il ressort manifestement que les juges ne savent pas évaluer toute la gravité de cet acte[46].

Cette habitude de considérer l'état d'ébriété de la victime ou du témoin est propice au blâme de la victime ainsi qu'aux mythes, aux stéréotypes et aux préjugés. Ainsi, dans l'affaire Atlin, le juge de première instance commente de la façon suivante la consommation d'alcool excessive de la plaignante :

> [Traduction]
> Cette agression sexuelle est moins grave que celles dont le tribunal est souvent saisi, non seulement parce qu'aucun coup ne l'a accompagné, mais aussi parce que le fait que la plaignante ait consommé de l'alcool à un point tel qu'elle se trouvait dans un état de stupeur l'exposait inutilement à l'acte qui s'est produit, c'est-à-dire qu'elle l'exposait à un risque inutile. Toutefois, ce fait concerne non pas la question de la culpabilité ou de l'innocence, mais bien la peine qu'il faut maintenant infliger[47].

---

45 Teressa Nahanee, «Sexual Assault of Inuit Females: A Comment on 'Cultural Bias'», *in* Julian V. Roberts et Renate M. Mohr, dir., *Confronting Sexual Assault: A Decade of Social and Legal Change* (Toronto : Presses de l'Université de Toronto, 1994), 192, p. 197.

46 Parmi les autres affaires qui mènent à cette conclusion, on retrouve : R. c. Charlie (1990) n° 88-3337A (S.C.Y.T.); R. c. Smarch (1990) S.C. 88-4116 (S.C.Y.T.); R. c. Joe (1986) CA Y18/85, CA Y20/85, CA Y 5/86 (C.A.Y.T.); R. c. Atlin (1982) S.C. 542.82 (S.C.Y.T.).

47 Précité, note 36, p. 670.

Une déclaration de ce genre légitime le comportement de l'accusé et occulte le fait que l'agression sexuelle est une violation de l'intégrité corporelle d'une femme. Ces attitudes de blâme de la victime lorsqu'il y a intoxication renforcent chez les femmes du Yukon la croyance selon laquelle le système de justice vise davantage à protéger les droits de l'accusé que ceux de la victime[48].

La Cour d'appel du Yukon s'est empressée de souligner que le juge de première instance avait fait un commentaire inadéquat en affirmant que la victime s'était exposée au risque; elle a cependant choisi de ne pas prolonger la peine d'emprisonnement, qui était de deux ans moins un jour. Margo Nightingale conclut, à juste titre, que les commentaires du juge de première instance et du juge d'appel sont troublants en ce qu'ils négligent de reconnaître à quel point il est inadéquat de faire porter la responsabilité de l'agression à la plaignante simplement parce qu'elle était intoxiquée[49].

C. Défaut de reconnaître le tort

Une troisième caractéristique ressort des affaires d'agression sexuelle et de voies de fait contre une conjointe au Yukon : le fait que les juges ne reconnaissent pas la violence de l'accusé ni les blessures physiques ou les torts psychologiques subis par les victimes lorsqu'elles étaient en état d'intoxication extrême. Dans l'affaire R. c. Close, le juge de première instance fait le

---

[48] Yukon Women's Survey, précité, note 9, p. 12.

[49] Précité, note 37, p. 88.

commentaire suivant :

> [Traduction]
> Compte tenu de tous les facteurs, M. Close, du fait que vous n'avez pas agi de telle sorte que cette jeune femme aurait dû venir témoigner devant le tribunal, compte tenu du fait que l'alcool a joué un rôle très important dans l'affaire, compte tenu du fait que vous n'avez pas usé de violence (...)[50]

Dans l'affaire Atlin[51], le juge de première instance a tenu compte du fait que, puisque l'agression sexuelle commise à l'endroit de la femme, qui consistait en une relation sexuelle complète tandis qu'elle était évanouie, ne s'accompagnait d'aucun acte de violence qui aurait pris la forme d'une blessure physique, la Couronne n'a pu obtenir une condamnation. L'accusé avait déjà un dossier de voies de fait à l'endroit de sa conjointe de fait ainsi qu'un dossier d'infractions reliées à l'alcool.

Dans R. c. Smarch[52], l'accusé a attrapé la plaignante par les cheveux, lui a frappé la tête contre une surface dure, l'a giflée et l'a jetée par terre. La plaignante et l'accusé étaient tous deux ivres. Pendant la lecture de sa décision, le juge Maddison a affirmé que la plaignante n'avait subi aucune lésion durable, même si elle devait vivre le stress que représentait l'attente du procès...[53].

Le fait que le juge n'ait pas pris en considération le tort

---

50 Précité, note 38, p. 431.

51 Précité, note 36, p. *.

52 [1989] Y.L.R. 265 (S.C.Y.T.).

53 Ibid., p. 266.

psychologique subi par la victime en raison de l'agression sexuelle vient étayer la constatation de Paula Pasquali selon laquelle l'agression sexuelle n'est pas considérée comme un acte de violence[54]. Toutefois, Margo Nightingale fait remarquer que le fait qu'un juge ne mentionne pas dans ses commentaires le préjudice subi par la victime peut découler du fait que l'avocat de la Couronne néglige de s'informer de ce préjudice auprès de la plaignante, d'en comprendre la portée et d'en faire part au tribunal[55].

D. Détermination de la peine par les membres du cercle de vie

La détermination de la peine par les membres du cercle de vie est l'une des façons dont on a rendu le système de justice pénale plus sensible à la culture des peuples des Premières Nations[56]. Toutefois, l'utilisation de cette approche dans les affaires d'agression sexuelle et de voies de fait contre une conjointe, particulièrement lorsque le contrevenant est intoxiqué, soulève de graves inquiétudes chez les victimes et les témoins.

Au Yukon, les Premières Nations Teslin Tlingit ont pris des mesures pour rétablir chez elles les formes traditionnelles de justice. Les pouvoirs judiciaires des Premières Nations sont conférés au conseil de justice des Teslin Tlingit. Ce conseil est

---

54 Précité, note 34, au point (ii).

55 Précité, note 37, p. 86.

56 L'affaire où fut établi le recours aux membres du cercle de vie pour la détermination de la peine a été R. c. Moses (1992), 11 C.R. (4e) 357 (Cour territoriale du Yukon).

composé de cinq chefs de clan qui ont pour tâche de formuler des recommandations en matière de détermination de la peine à la cour de circuit. Tous les chefs de clan sont des hommes, mais ce sont les femmes qui sont chargées de les nommer[57]. Cette façon de faire s'explique par la tentative des Premières Nations de donner aux femmes un rôle important dans le système de justice.

Le conseil de justice a pour principe d'établir un modèle de justice axé sur la réintégration, conformément aux valeurs et croyances traditionnelles; en effet, le conseil croit qu'il est futile d'emprisonner des gens et que la collectivité a une meilleure solution à leur offrir. Le principe élaboré par la communauté Tlingit en est un de guérison, lequel se traduit par un processus qui n'est pas axé uniquement sur le contrevenant, mais qui fait aussi appel à la famille de celui-ci et à la communauté toute entière[58]. Le corps judiciaire du Yukon a tenté de tenir compte de ce «facteur communautaire» dans le processus de détermination de la peine. Par exemple, dans l'affaire Smarch[59], le chef David Keenan a demandé au tribunal de ne pas emprisonner l'homme accusé d'agression sexuelle puisque les membres de la communauté avaient pris des mesures pour régler les nombreux problèmes sociaux qui sévissaient dans la communauté. Même si on avait permis au chef de parler, sa recommandation n'a pas joué un

---

57 David Keenan, «Conseil de justice Teslin Tlingit», mentionné dans *La justice applicable aux autochtones*, précité, note 5, p. 398.

58 Ibid.

59 [1992] Y.L.R. 641 (S.C.).

rôle déterminant dans la peine. Vu le casier judiciaire de l'accusé, qui comprenait déjà des voies de fait, un vol avec effraction et un méfait, d'une part, et la gravité de l'infraction, d'autre part, le tribunal a infligé une peine de quatre ans d'emprisonnement.

Dans une affaire antérieure concernant le même accusé[60], le tribunal avait pris en considération le rôle du conseil de justice Teslin et infligé à l'accusé une peine de quatre mois d'emprisonnement. Même si le contrevenant et les victimes étaient tous intoxiqués dans les deux affaires, la consommation d'alcool n'a été considérée comme circonstance atténuante dans aucune des deux. Toutefois, la détermination de la peine par les membres du cercle de vie semble avoir eu pour effet d'alléger la peine.

On trouve d'autres exemples dans les affaires R. c. Green[61] et R. c. Hall[62], où, dans chaque cas, l'accusé avait agressé sa femme, et les affaires en cause avaient été déférées aux membres du cercle de vie pour détermination de la peine. Dans ces décisions, le tribunal avait pris en considération le fait que les deux victimes ne souhaitaient pas l'emprisonnement de leur agresseur.

Le recours à la détermination par les membres du cercle de vie dans les cas d'agression sexuelle et de violence conjugale, particulièrement lorsque le contrevenant était intoxiqué, a fait l'objet de critiques sévères par tous les participants à la table

---

60 Précité, note 52.

61 [1992] 4 Y.L.R. 1354 (T.C.Y.T.).

62 [1994] 4 Y.L.R. T.C. 93-09040, 9-09040B (T.C.Y.T.).

ronde du Yukon. Ce processus fait chaque fois subir un nouveau traumatisme à la victime :

> [Traduction]
> Malheureusement, lorsqu'on cherche à résoudre le problème dans la communauté, nous constatons -- du moins, d'après ce que nous avons vu -- que la victime subit un nouveau traumatisme et redevient une nouvelle fois victime. J'aimerais bien qu'on puisse recourir à cette solution, mais en protégeant mieux la victime[63].

Essentiellement, les tribunaux cèdent aux intérêts «collectifs» sans vraiment évaluer les effets de cette façon de faire sur la victime. Lorsque la victime et le contrevenant appartiennent tous deux à une communauté des Premières Nations, le recours à cette solution ne reflète pas les motifs qui ont poussé la victime à consentir à ce qu'elle soit appliquée. Même si les Premières Nations du Yukon s'attachent à la guérison et au contrôle de la violence et des agressions sexuelles, bien des femmes ont également peur d'être frappées d'ostracisme et rejetées par la communauté si elles sont réticentes à accepter cette forme de règlement[64].

Un participant à la table ronde a dit craindre que la tendance des juges à minimiser la gravité de la violence et le recours, dans un esprit libéral, à une peine autre qu'une peine d'emprisonnement fassent en sorte que les affaires Green et Hall servent d'exemples d'affaires où les souhaits de la victime coïncidaient avec la prédisposition des juges[65]. En outre, ces deux affaires peuvent

---

[63] Premier participant à la table ronde.

[64] Yukon Women's Survey, précité, note 9, p. 19.

[65] Huitième participant à la table ronde.

aussi refléter le fait que la victime ne souhaitait pas mettre fin à la relation.

La détermination de la peine par les membres du cercle de vie cause un autre problème : elle présume que la victime et le contrevenant attachent tous deux une importance aux valeurs traditionnelles. Pour que cette formule soit appropriée sur le plan culturel et agisse de façon efficace pour dissuader l'accusé de commettre d'autres crimes, les parties doivent avoir des valeurs traditionnelles. Par exemple, si l'accusé ne respecte pas les concepts traditionnels de justice, comme le repentir, le recours à la détermination de la peine par les membres du cercle de vie ne veut plus rien dire. L'accusé considérera simplement cette formule comme une bonne façon d'échapper au système de justice actuel. Il s'agit d'une répercussion importante dans le cas des contrevenants qui ont des problèmes d'alcoolisme puisque, le plus souvent, ils refusent d'assumer la responsabilité de leurs propres actes :

> [Traduction]
> Ce que disent certains contrevenants, pas dans leurs propres termes, mais certaines des idées fondamentales qu'ils expriment, c'est qu'ils se sont tant écartés des façons de faire traditionnelles que la détermination de la peine ne veut vraiment pas dire grand chose et que, en comparaison avec la peine qui leur aurait été infligée dans le système de l'homme blanc, ils avaient l'impression de ne pas avoir été punis du tout. Évidemment, comme il s'agit de personnes qui souffrent de dépendance, ils y trouvent l'occasion de nier encore davantage les pleines répercussions de leur dépendance[66].

Les participants à la table ronde ont également critiqué le recours à la détermination de la peine par les membres du cercle de vie

---

[66] Cinquième participant à la table ronde.

dans les cas d'abus de pouvoir, lequel abus est une composante des agressions sexuelles et de la violence conjugale. Un participant en exprimait ainsi la dynamique :

> [Traduction]
> Toute la formation que nous avons, toutes les expériences sur lesquelles nous lisons dénotent une caractéristique en ce qui touche la détermination de la peine par les membres du cercle de vie, dans la forme qu'elle prend actuellement : dans le cas d'infractions contre la personne, particulièrement lorsqu'elles mettent en cause des personnes qui sont unies par une relation de confiance, la dernière chose que l'on peut souhaiter faire d'emblée est de les confronter pour faire une médiation, parce que la dynamique d'une telle situation, quelle que soit la culture des personnes en cause, est telle que vous aurez une personne qui domine et une autre qui est dominée. Avant que toute guérison ne puisse survenir, cette dynamique doit se modifier de façon à ce que les deux parties soient sur un pied d'égalité.[67]

Il y a aussi une préoccupation connexe : la victime peut ne pas obtenir autant de soutien de la communauté que l'accusé. Par exemple, si dix personnes se présentent au cercle au nom de l'accusé et qu'une seule personne ne vient parler au nom de la victime, il se produit un grave déséquilibre. Dans une telle situation, le juge chargé de la détermination de la peine peut avoir tendance à répondre aux souhaits de communauté plutôt qu'à ceux de la victime.

À certains moments, on demande également à la victime d'appuyer le contrevenant dans sa démarche d'obtention d'une peine par la communauté et, si elle refuse de le faire, elle peut être pénalisée en ne pouvant entreprendre elle-même le cheminement qui

---

[67] Deuxième participant à la table ronde.

la mènera à la guérison. Ainsi, la victime se sent une nouvelle fois attaquée, cette fois par la dynamique du cercle.

Enfin, une femme des Premières Nations a dit s'inquiéter du fait que la détermination de la peine par les membres du cercle de vie ne soit pas administrée adéquatement par les tribunaux. Selon elle, les Premières Nations ont effectivement adopté une approche différente face à la justice :

> [Traduction]
> Compte tenu de la façon dont les tribunaux administrés par les membres du cercle de vie sont instaurés à l'heure actuelle, il n'y a pas de véritable différence entre eux et le système de justice actuel. Ils ne procèdent pas de la bonne façon. Autrement, il seraient plus sensibles aux aspects de la guérison et du traitement du contrevenant, tout en prenant soin de la victime[68].

En conclusion, même si les participants à la table ronde reconnaissaient qu'il fallait adapter les formes de justice traditionnelle des Premières Nations, ils avaient l'impression qu'il fallait chercher une autre solution parce que la détermination de la peine par les membres du cercle de la vie ne fonctionne pas de la façon dont elle le devrait.

V. OPTIONS POUR LA RÉFORME DU DROIT

A. DÉFENSE AXÉE SUR L'INTOXICATION

(i) Article 35 du Livre blanc

La première option pour la réforme du droit consiste à promulguer le projet d'article 35 du Livre blanc sur la recodification des principes généraux du Code criminel. Cet article

---

[68] Deuxième participant à la table ronde.

devrait être interprété à la lumière de l'affaire Daviault.

> **35. (1)** L'intoxication volontaire n'exonère pas de la responsabilité pénale ni ne constitue un moyen de défense, sauf si, à la fois :
>
> *a)* la disposition créant l'infraction, ou une autre règle de droit, précise qu'il doit y avoir, outre l'intention d'accomplir le fait constituant l'infraction, un motif, un but ou une intention particulière;
>
> *b)* le motif, le but ou l'intention particulière sont absents en raison de l'intoxication, qu'il en soit de même ou non de l'intention d'accomplir le fait en cause, ou l'intoxication a pour conséquence de faire croire à tort à l'existence ou non d'une circonstance, précisée à la disposition ou non, et cette croyance exonérerait de la responsabilité pénale ou fonderait un moyen de défense.
>
> (2) Le paragraphe (1) est inapplicable si soit la présente loi ou toute autre loi fédérale prévoit que l'intoxication ne peut fonder un moyen de défense ni exonérer de la responsabilité pénale, soit l'intoxication constitue un élément de l'infraction, soit la personne s'était intoxiquée afin d'être en mesure de la commettre.
>
> (3) Le présent article ne porte pas atteinte à l'application des articles 16 ou 16.1.

L'article 35 projeté codifie l'approche de la common law face à l'intoxication, comme l'affaire Bernard l'établissait. Tout d'abord, l'intoxication volontaire ne pourrait servir de défense que dans les cas où il y a [outre l'intention d'accomplir le fait constituant l'infraction, un motif, un but ou une intention particulière]. Comme nous l'avons dit plus tôt, une infraction d'intention spécifique en est une où il y a une autre intention ou une autre fin que l'intention fondamentale de commettre l'acte. Dans le cas d'un crime d'intention générale, comme les voies de fait contre une conjointe ou l'agression sexuelle, on ne peut recourir au moyen de défense prévu par la loi.

Le deuxième cas où un accusé peut se prévaloir d'une défense axée sur l'intoxication est lorsque l'intoxication volontaire «a pour conséquence de faire croire à tort à l'existence ou non d'une circonstance, précisée à la disposition ou non, et cette croyance exonérerait de la responsabilité pénale ou fonderait un moyen de défense». Cela signifie qu'une preuve d'intoxication pourrait être invoquée comme fondement, dans certains cas, d'une croyance erronée, sous réserve que l'infraction en question soit définie comme infraction d'intention spécifique.

Essentiellement, cette proposition maintient le statu quo et favorise donc de ce fait les femmes. En restreignant la défense axée sur l'intoxication volontaire aux infractions d'intention spécifique, le Parlement garantit le respect des intérêts des femmes en tant que victimes. Par contre, nous pourrions souhaiter aller plus loin et éliminer cette défense pour les personnes accusées d'infractions d'intention spécifique. Par exemple, un participant à la table ronde a contesté le classement des infractions selon qu'elles sont d'intention spécifique ou générale, affirmant qu'il était illogique puisque nous tolérons cette défense dans un cas alors que nous ne devrions jamais la tolérer[69]. Les femmes sont encore victimisées, même dans des cas d'infraction d'intention spécifique, comme l'homicide volontaire.

Même si j'admets que le classement des infractions selon qu'elles sont d'intention spécifique ou générale a déjà donné lieu à des résultats illogiques, des raisons de principe sous-tendent

---

[69] Septième participant à la table ronde.

cette limite de la défense. Par exemple, l'homicide volontaire est l'une des rares infractions où le juge qui détermine la peine n'a pas le moindre pouvoir discrétionnaire : la peine minimale obligatoire est l'emprisonnement à vie. La défense axée sur l'intoxication atténue la dureté de cette prescription en permettant plutôt une condamnation pour homicide involontaire et en accordant au juge le pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait à la peine. De plus, à la lumière de l'accent mis sur les droits de l'accusé par la *Charte*, il serait politiquement très difficile de tenter de limiter la défense. Je crois que, pour les fins de la recodification, nous devons aller de l'avant en acceptant que l'accusé ait toujours accès à une défense axée sur l'intoxication en raison des principes du droit criminel et de la *Charte*. Même si l'impossibilité de recourir à quelque défense que ce soit serait heureuse, puisque les femmes sont continuellement victimisées, je crois qu'il y a en jeu des forces politiques et juridiques prépondérantes qui font en sorte que ces formes de défenses ne seront jamais abolies.

Le fait que les femmes qui ont été accusées d'infraction d'intention générale n'aient pas accès à cette défense nous préoccupe quelque peu. En limitant la défense axée sur l'intoxication au crime d'intention spécifique, on empêchera les femmes qui sont accusées de recourir à cette défense dans le cas de crimes violents faisant partie des infractions d'intention générale, par exemple l'homicide involontaire, les voies de fait et les voies de fait causant des lésions corporelles.

Toutefois, je crois en général que les intérêts des femmes des Premières Nations seront respectés pour le mieux si on limite la défense aux seules infractions d'intention spécifique. Jadis, la violence faite aux femmes n'était absolument pas tolérée dans la société autochtone. Les hommes, les femmes et les enfants étaient tous des membres égaux dans la société, et leur rôle était bien défini. Toutefois, depuis le contact avec les Européens, la violence faite aux femmes est devenue prépondérante dans les populations des Premières Nations. Les femmes des Premières Nations sont battues par leurs partenaires et agressées sexuellement par des étrangers, leurs amoureux et même des membres de leur famille. Pour que soient sauvegardés les intérêts des femmes des Premières Nations, il faut susciter un dégoût à l'égard de la violence faite aux femmes en limitant la défense axée sur l'intoxication.

Toutefois, en l'absence de mesures spécifiques concernant la décision rendue dans l'affaire Daviault, cette option ne permettrait pas d'appliquer la nouvelle loi qui permet le recours à une défense d'«intoxication extrême» pour les crimes d'intention générale, par exemple les agressions sexuelles.

(ii) Argument de Patrick Healy

Dans un rapport sur l'intoxication commandé par le ministère de la Justice, Patrick Healy avance que la distinction entre l'infraction d'intention spécifique et d'intention générale prévue dans l'article 35 ne peut résister à l'analyse et est impossible à

appliquer[70]. Cet argument semble être appuyé par d'autres sommités du monde juridique qui remettent en question le caractère approprié de la distinction entre intention générale et intention spécifique[71]. Leur principal argument est qu'aucun fondement logique ne vient appuyer cette distinction; il faudrait selon eux abandonner cette approche au profit d'une approche de l'élément moral des crimes plus uniforme et plus axée sur les principes.

M. Healy préconise une approche plus globale ou plus générale de l'élément moral[72] qui exclurait la défense axée sur l'intoxication pour les actes fondamentaux, mais qui la permettrait pour les infractions qui exigent que l'accusé soit conscient des circonstances particulières ou ait l'intention d'en arriver à des conséquences précises. Selon lui, on devrait aussi permettre une défense axée sur l'intoxication dans le cas d'erreurs touchant les circonstances et les conséquences pertinentes, par exemple les circonstances qui font en sorte que la personne croit à tort avoir une justification ou une excuse[73].

La première partie de sa proposition peut ne pas modifier le droit relatif à l'intoxication puisqu'il y affirme que son option est très semblable à la distinction établie entre infraction

---

70 «Intoxication in the Codification of Canadian Criminal Law» [inédit] (Ottawa : ministère de la Justice, 1994).

71 Voir Tim Quigley, «Specific and General Nonsense?» (1987-1988), 11 Dalhousie L.J. 75; Tim Quigley, «Reform of The Intoxication Defence» (1987), 33 McGill L.J. *.

72 Le lecteur trouvera une critique d'une approche de ce genre dans Kathleen A. Lahey, précité, note 6, p. 75.

73 Précité, note 70, dans le résumé.

d'intention spécifique et infraction d'intention générale. Il mentionne que son option possède l'avantage intrinsèque de donner au jury accès à la preuve d'intoxication pour qu'il puisse déterminer si celle-ci privait l'accusé d'une conscience des circonstances ou des conséquences en cause.

La proposition de Healey présente cependant un inconvénient : il n'y a pas de façon claire d'interpréter les éléments d'une infraction de façon à distinguer les actes fondamentaux des circonstances ou conséquences accessoires[74]. Je suis préoccupé par le fait que si quelqu'un a de la difficulté à distinguer les actes fondamentaux des circonstances accessoires en lisant la définition des infractions dans le Code criminel, ce sera tout aussi difficile pour les membres du jury[75]. Les jurés peuvent finir par considérer l'intoxication au regard des actes fondamentaux plutôt que des circonstances ou des conséquences. Cette option pourrait élargir la défense axée sur l'intoxication et faire en sorte que les tribunaux s'écartent de la défense traditionnelle que permet la common law.

La deuxième partie de l'argumentation présente une autre difficulté pour les femmes : une personne coupable d'agression sexuelle pourrait alléguer que, du fait de son intoxication, elle croyait avoir obtenu un consentement; ce serait aller au-delà de la

---

[74] Ibid., p. 21.

[75] Critique de la proposition de Healy par le professeur Kent Roach, de la faculté de droit de l'Université de Toronto, au cours d'une conversation que j'ai eue avec lui au sujet de l'interprétation de l'approche de Healy.

défense à laquelle on peut en ce moment recourir[76]. Un tel changement aurait pour effet de compromettre encore davantage les droits à l'intégrité corporelle des femmes parce que les hommes pourraient invoquer la perception qu'ils avaient de la disponibilité sexuelle des femmes lorsqu'ils étaient ivres pour s'exonérer au procès.

(iii) Admettre une défense générale axée sur l'intoxication

La troisième option pour la codification consiste à admettre une défense générale dans laquelle la preuve d'intoxication peut être étudiée en rapport avec tout élément moral pour quelque infraction que ce soit. Cette option découle du jugement dissident du juge en chef Dickson et du juge Lamer dans Bernard. Selon eux, le classement des infractions selon l'intention spécifique ou l'intention générale devrait être abandonné puisqu'il viole les dispositions de la *Charte* en permettant qu'un accusé soit trouvé coupable si on trouve qu'il s'est volontairement soûlé sans qu'on ait à prouver quelque élément moral que ce soit. Le juge en chef Dickson et le juge Lamer préconisent la solution suivante :

> [Traduction]
> La seule solution rationnelle et acceptable au problème du contrevenant intoxiqué consiste simplement à informer le jury des exigences relatives à l'infraction et au fardeau de la preuve, à lui laisser simplement toute la preuve, y compris celle qui a trait à l'ivresse et à ses effets sur l'accusé, et à lui laisser le soin de déterminer si les éléments nécessaires ont été prouvés[77].

Selon une approche axée sur la victime, une défense générale ne

---

[76] Voir R. c. Moreau (1986), 26 C.C.C. 93d) 359 (C.A. Ont.).

[77] À vérifier.

constitue pas une option viable puisque la preuve d'intoxication incombera au juge des faits dans de nombreuses affaires où il y a violence faite aux femmes. Comme la société dévalue les femmes et perpétue les préjugés sexuels dans le système de justice, les intérêts des femmes seront mieux protégés si la défense est limitée plutôt que générale. Les participants à la table ronde s'entendaient pour dire que la défense axée sur l'intoxication devait demeurer limitée et que son élargissement se ferait au détriment des femmes.

(iv) Responsabilité pour intoxication menant à un crime

Une quatrième solution consiste à créer une forme quelconque de responsabilité à l'égard d'une intoxication menant à un crime. Dans ce cas, plutôt que d'accuser une personne de l'infraction comme telle, par exemple, l'agression sexuelle, on l'accusera d'une infraction d'intoxication menant à un crime :

> Par contre, la loi pourrait aussi prévoir que dans tous les cas d'intoxication, le délinquant doit être acquitté s'il n'avait pas l'intention requise par la définition de l'infraction, que cette intention soit générale ou spécifique, mais qu'il doit être trouvé coupable de la faute qu'il a effectivement commise, et qui consiste à avoir été dans un tel état d'intoxication qu'il constituait un danger pour le public[78].

Cette infraction pourrait être utilisée dans de rares cas, lorsqu'il faut poursuivre uniquement les contrevenants qui

---

[78] Commission de réforme du droit du Canada, DROIT PÉNAL, partie générale -- responsabilité et moyens de défense, Document de travail 29, (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982), p. 64-65.

pourraient être acquittés s'ils utilisaient la défense d'ivresse extrême invoquée dans l'affaire Daviault, ou bien le Parlement pourrait abolir l'intégralité des dispositions de la common law dans ce domaine et poursuivre plutôt tous les contrevenants intoxiqués en utilisant cette disposition.

Selon Healy, il est souvent arrivé qu'on propose l'établissement d'une infraction d'intoxication à des fins criminelles afin de tenter de contourner les difficultés que pose une défense générale et, en même temps, de faire en sorte que les personnes intoxiquées qui causent du tort à autrui ne puissent échapper à la responsabilité criminelle ni aux peines dont s'assortissent leurs actes[79].

L'établissement des lignes directrices en matière de détermination de la peine est l'un des problèmes qui découle de la création d'une nouvelle infraction d'intoxication à des fins criminelles. La création de cette infraction découle de la reconnaissance du fait qu'une personne qui affiche un comportement criminel lorsqu'elle est intoxiquée peut être moins coupable qu'une personne qui agit intentionnellement. Dans un tel cas, l'accusé condamné pour intoxication à des fins criminelles se verrait imposer une peine moindre que la personne qui a commis le même acte tandis qu'elle était sobre. De fait, cette mesure constituerait une «aubaine» pour les contrevenants intoxiqués : une personne qui commettrait une agression lorsqu'elle est intoxiquée pourrait être passible d'une peine maximale moindre qu'une personne qui aurait

---

[79] Précité, note 70, p. 23.

commis une agression sans être intoxiquée.

Même s'il serait possible de faire en sorte que la peine maximale pour intoxication à des fins criminelles soit équivalente à la peine maximale dont s'assortit l'infraction en cause, il faut appliquer un critère de proportionnalité au moment de fixer la peine maximale. Selon moi, si les juges éprouvent déjà des problèmes à appliquer les peines maximales et minimales établies dans le Code criminel, ils continueront d'éprouver des problèmes si l'infraction d'intoxication est établie.

Cette approche de criminalisation pose selon moi un dernier problème en ce qu'elle prône exagérément le recours à l'incarcération, au détriment des programmes de traitement et de la guérison. Cela est tout à fait contraire aux préoccupations des Premières Nations et à l'approche axée sur la victime adoptée jusqu'ici.

Pour que le système réponde mieux aux besoins des contrevenantes des Premières Nations, nous pourrions sensibiliser les avocats et les juges à la victimisation prolongée dont ces femmes ont été l'objet. Le fait de mettre également l'accent sur les solutions de rechange à l'incarcération et sur le traitement pour surconsommation d'alcool fera en sorte qu'elles et leur famille pourront guérir. En fait, on devrait obliger l'accusé à se faire traiter. De cette façon, le contrevenant aurait à régler sa consommation d'alcool, et on pourrait ainsi prévenir la récidive.

Un autre moyen pourrait permettre de s'occuper des contrevenants extrêmement intoxiqués sans devoir recourir

exagérément à l'incarcération : suspendre le prononcé de la sentence à condition que l'accusé obtienne un traitement et du counselling. S'il refuse de chercher à se faire traiter, il devrait être immédiatement puni pour une infraction d'intoxication à des fins dangereuses.

B. LA DÉFENSE AXÉE SUR L'INTOXICATION EXTRÊME

En s'appuyant sur des considérations générales ayant trait à la protection des victimes de voies de fait et d'agressions sexuelles, les femmes des Premières Nations rejettent dans leur analyse tout élargissement de la défense actuelle axée sur l'intoxication. Le principal problème, c'est le message que le tribunal envoie à la société. On peut raisonnablement supposer qu'une personne pourrait délibérément s'enivrer pour en agresser une autre. À présent, les hommes seront encore plus poussés à boire jusqu'en à être inconscients, à battre leur femme et à agresser sexuellement toute autre femme sur lesquelles ils jettent leur dévolu. En tant que société, nous donnons l'absolution aux personnes qui boivent et commettent des crimes violents. Nulle part ne reconnaît-on que la consommation d'alcool est un problème très grave non seulement chez les populations non autochtones, mais aussi chez les membres des Premières Nations. Si nous fermons les yeux sur la consommation d'alcool et la légitimons, tout effort de traitement serait inutile.

De même, si nous admettons que les agressions sexuelles et les voies de fait contre une conjointe ne sont, bien souvent, pas signalées, alors l'élargissement de la défense de façon qu'elle

puisse être invoquée en cas d'infraction d'intention générale nuira selon moi aux efforts qui seront faits pour les signaler. La société doit veiller à ce que les personnes qui choisissent de boire et de commettre des crimes avec violence contre les femmes soient tenues responsables de leurs actes.

Cette nouvelle défense donne aussi lieu à d'autres problèmes. Tout d'abord, si nous permettons que la défense axée sur l'intoxication extrême s'applique aux infractions d'intention générale, le problème demeurera entier : comment pourrons-nous déterminer à quel moment une personne est intoxiquée à l'extrême, au point d'être au bord de l'automatisme ou de la folie? Selon Healy, même si l'on présumait que le critère avait une cohérence normative suffisante pour pouvoir s'appliquer dans la pratique, il donnerait lieu à un défilé d'experts en toxicologie[80]. Si une agression sexuelle ou des voies de fait ne sont pas signalées immédiatement, la police, les experts et les juges des faits pourront devoir s'en tenir uniquement à la version des faits présentés par l'accusé. Si, par contre, la police arrive sur la scène du crime immédiatement après sa perpétration, l'obligera-t-on à prendre des notes détaillées sur le comportement et la cohérence de l'accusé?

Il faut ensuite prévoir le fait que diverses personnes peuvent consommer diverses quantités d'alcool en raison d'un type corporel différent. Par exemple, les alcooliques ont besoin de plus d'alcool qu'une personne moyenne. Dans des affaires de ce genre, on demande

---

[80] Précité, note 70, p. 16.

à l'expert de se prononcer sur les effets de l'alcool sur la personne en cause. Je me demande quelle fiabilité pourrait avoir son témoignage compte tenu de ces différences entre les personnes.

Dans l'affaire Daviault, la majorité présumait qu'il n'arriverait qu'en de rares occasions qu'une preuve d'un état si extrême d'intoxication puisse être mise de l'avant et, peut-être, encore plus rarement, avec succès. Cette prédiction n'est simplement fondée sur rien.

Les commentaires suivants sur les solutions qu'on pourrait trouver quant à la façon dont le Parlement peut limiter les effets de la décision Daviault sont les miens, et ils n'ont pas été soumis à l'étude de la table ronde puisque la décision venait tout juste d'être rendue, le 30 septembre 1994. Toutefois, je tiens à mentionner encore une fois que les intérêts des femmes devraient être reconnus et débattus lorsque le ministère de la Justice étudiera la question et tentera de proposer des choix.

Le premier choix qui s'offre au Parlement consiste à invoquer l'art. 33 de la *Charte*. L'article 33 est connu sous le nom de clause «nonobstant» ou clause «dérogatoire». Cet article permet au Parlement de «déroger» à l'art. 2 ou aux art. 7 à 15 de la *Charte*.

Pour être en mesure de déroger à l'une ou l'autre de ces dispositions de la *Charte*, le Parlement doit d'abord promulguer une loi déclarant expressément que la loi en cause déroge aux dispositions pertinentes de la *Charte*.

Toute décision judiciaire pourrait être renversée par une nouvelle promulgation de la loi invalide contenant une déclaration

expresse selon laquelle elle doit s'appliquer nonobstant la disposition pertinente de la *Charte*.

Toute décision judiciaire peut être renversée par une nouvelle promulgation de la loi invalide assortie de cette déclaration de dérogation. De cette façon, le fait que les corps législatifs élus aient le dernier mot permet de répondre dans une bonne mesure aux inquiétudes suscitées par la légitimité d'un contrôle judiciaire par des juges non élus[81]. Par conséquent, dans le cas de l'art. 35 proposé dans le Livre Blanc, le Parlement pourrait déclarer expressément que, nonobstant l'art. 7 et l'al. 11*d)* de la *Charte*, l'intoxication volontaire ne peut servir de défense dans le cas d'une intoxication extrême.

Cependant, il faut reconnaître qu'une solution de ce genre n'est pas applicable sur le plan politique et qu'elle ne pourrait constituer en définitive qu'une solution à court terme[82].

Il peut y avoir une deuxième option pour le traitement des affaires où il y a intoxication extrême : utiliser une défense distincte, par exemple, l'aliénation mentale. L'art. 16 du *Code* se lit comme suit :

> (1) La responsabilité criminelle d'une personne n'est pas engagée à l'égard d'un acte ou d'une omission de sa part survenu alors qu'elle était atteinte de troubles mentaux qui la rendaient incapable de juger de la nature et de la qualité de l'acte ou de l'omission, ou de savoir que l'acte ou l'omission était mauvais.
> (2) Chacun est présumé ne pas avoir été atteint de

---

81 Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e édition, (Toronto : Carswell, 1992) à la p. 803.

82 Voir par. 33(3) de la *Charte*.

> troubles mentaux de nature à ne pas engager sa responsabilité criminelle sous le régime du paragraphe (1); cette présomption peut toutefois être renversée, la preuve des troubles mentaux se faisant par prépondérance des probabilités.
> (3) La partie qui entend démontrer que l'accusé était affecté de troubles mentaux de nature à ne pas engager sa responsabilité criminelle a la charge de le prouver.

Pour que la défense fondée sur l'aliénation mentale puisse être utilisée, l'accusé doit d'abord faire la preuve qu'il souffrait d'une «maladie de l'esprit». Dans l'affaire D.P.P. c. Beard[83]. Lord Birkenhead expose trois propositions ayant trait à des affaires d'intoxication. La première d'entre elles appuie l'idée selon laquelle l'intoxication extrême pourrait être classée dans les dispositions de l'art. 16 du Code :

> [Traduction]
> Cette folie, qu'elle soit produite par l'ivresse ou autrement, constitue une défense pour le crime dont doit répondre l'accusé. La distinction entre la défense fondée sur la folie, au vrai sens du terme, causée par une consommation excessive d'alcool, et la défense axée sur l'ivresse qui donne lieu à un état tel que l'esprit de l'homme ivre devient incapable de former une intention spécifique, a été préservée tout au long des affaires. La personne folle ne peut être déclarée coupable d'un crime; cependant, sur verdict de folie, on prononce contre elle une ordonnance de détention dont la durée est au plaisir de Sa Majesté. Le droit ne tient pas compte de la cause de la folie. Si la folie réelle se manifeste de fait à la suite d'une consommation excessive d'alcool, elle constitue une réponse tout aussi complète à une accusation criminelle que la folie produite par toute autre cause...[84]

Par conséquent, lorsque l'intoxication est si extrême qu'elle empêche la présence de l'élément moral ou de la volonté de

---

[83] [1920] A.C. 479.

[84] Ibid., p. 500-502.

commettre l'acte, le Parlement peut inclure l'intoxication extrême dans la défense axée sur la folie. L'un des avantages qui découle du traitement de l'intoxication extrême en vertu des dispositions de l'art. 16 est le fait que les personnes peuvent être soumises à une ordonnance portant décision qui exigent d'elles qu'elles se fassent traiter. Cette mesure serait conforme à l'accent que mettent les Premières Nations du Yukon sur le traitement et la guérison.

Dans l'affaire Daviault, le juge Sopinka donne un aperçu à une approche de ce genre :

> Le fait qu'un accusé a volontairement consommé des stupéfiants ou de l'alcool au point de s'intoxiquer ne peut excuser la perpétration d'une infraction criminelle, à moins que cela ne suscite des troubles mentaux au sens de l'art. 16 du *Code*. Comme cet article n'a pas été invoqué en l'espèce, la Cour n'a pas à se prononcer sur les circonstances dans lesquelles l'alcool ou ses effets peuvent en entraîner l'application[85].

Une troisième option s'offre pour le traitement des affaires où il y a eu intoxication extrême : adopter une certaine forme d'infraction relative à une intoxication pour des fins criminelles qui entrerait en jeu pour les contrevenants qui invoquent avec succès une défense semblable à celle qui a été présentée dans l'affaire Daviault. Cette option a été débattue plus tôt.

C. DÉTERMINATION DE LA PEINE

Il est important d'aborder la question de la réforme de la détermination de la peine en même temps que la défense fondée sur

---

[85] R. c. Daviault, précité, le juge Sopinka, p. 13-14.

l'intoxication. En effet, nous voulons que nos messages soient uniformes et sommes conscients que tous les gains que nous pouvons faire au nom des femmes pour limiter la défense peuvent être complètement annulés par les pratiques de détermination de la peine. Comme l'a mentionné un participant à la table ronde, indépendamment des changements apportés au Code criminel concernant la défense axée sur l'intoxication volontaire, les juges s'en remettront encore à la consommation d'alcool pour justifier le comportement de l'accusé[86].

Dans la section précédente, j'affirmais qu'on permettait que la preuve d'intoxication joue à l'étape de la détermination de la peine puisque les juges considéraient la consommation d'alcool comme une circonstance atténuante dans le cas de l'accusé, ou que la consommation d'alcool par la femme était utilisée contre elle, mais encore une fois pour diminuer la peine infligée à l'homme. Je crois que la preuve d'intoxication devrait être considérée comme une circonstance aggravante plutôt que comme une circonstance atténuante dans le processus de détermination de la peine.

À l'heure actuelle, le Code criminel accorde aux juges un large pouvoir discrétionnaire pour la détermination de la peine, n'établissant que des peines minimales et maximales; on n'y retrouve aucun principe clair[87]; ainsi, une prédisposition judiciaire peut influer sur la peine : [Traduction] «chaque juge

---

[86] À vérifier

[87] Keith Jobson et Gerry Ferguson, «Toward a Revised Sentencing Structure for Canada», (1987) 66 Canadian Bar Review 1.

évaluera une question selon ses propres valeurs, préjugés et expériences»[88]. Ainsi, à l'étape de la détermination de la peine, l'effet net de la réforme du droit criminel sera peu important par rapport au tort réel et possible qui affectera la détermination de la peine[89].

Au sujet de la réforme de la détermination de la peine, on pourrait avoir pour projet de corriger le problème qui découle du fait que l'intoxication volontaire soit utilisée au bénéfice de l'accusé dans le processus de détermination de la peine. Le Parlement pourrait légiférer pour que l'intoxication extrême soit considérée comme une circonstance aggravante et imposer des peines plus ou moins sévères en fonction de l'infraction commise.

L'approche de la détermination de la peine axée sur la victime exige également la participation de celle-ci. Les juges ne devraient pas prendre en considération le seul facteur communautaire; ils devraient aussi demander à la victime quelle peine elle jugerait appropriée[90]. En faisant participer la victime et la collectivité au processus de détermination de la peine, les juges peuvent être mieux en mesure d'équilibrer les intérêts des communautés des Premières Nations avec ceux de la victime et des témoins.

---

88 Rosalie Abella, «The Dynamic Nature of Equality», *in* S.L. Martin et K.E. Mahoney, dir. *Equality and Judicial Neutrality* (Toronto : Carswell, 1987) p. 8-9.

89 Huitième participant à la table ronde.

90 Cette approche a également été préconisée au cours du Colloque national sur les femmes, le droit et la justice, Vancouver (C.-B.), 10 au 12 juin 1991.

VI. RECOMMANDATIONS

1. Le Parlement devrait maintenir le classement en infraction d'intention générale ou spécifique ainsi que l'interdiction de recourir à une défense axée sur l'intoxication dans le cas d'infractions d'intention générale.

2. Le Parlement devrait mener une étude exhaustive sur les façons dont on pourrait limiter les effets de l'affaire Daviault. L'intérêt des femmes devrait être établi et respecté.

- Dans certaines parties de mon document, j'ai souligné un certain nombre de choix qui pourraient limiter l'effet de la décision Daviault. Toutefois, pour que ces options puissent être mises à l'essai de façon plus adéquate, il faudra consacrer plus de temps et plus d'effort à l'établissement de mesures adéquates en ce qui touche l'intoxication extrême.

3. Les victimes sont continuellement «victimisées» à l'étape de la détermination de la peine, particulièrement lorsque celle-ci se fait par les membres du cercle de vie. Il est temps que le Parlement règle le problème de la disparité des peines et des préjugés à ce sujet et qu'il légifère sur la question.

4. Lorsque la consommation d'alcool est prise en considération à l'étape de la détermination de la peine, elle devrait constituer une circonstance aggravante plutôt qu'une circonstance atténuante. Le Parlement devrait avoir plus de contrôle sur le pouvoir discrétionnaire des juges et légiférer des modifications aux dispositions en matière de détermination de la peine contenues dans le Code.

Government Publications

DOCUMENT: 830-536/016

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL CONFERENCE OF
MINISTERS RESPONSIBLE FOR THE STATUS OF WOMEN

Summary
What Should a Women's Law of Self-Defence Look Like?

Federal



OTTAWA, Ontario
May 25-26 1995

A SUMMARY OF WHAT SHOULD A WOMEN'S LAW OF SELF-DEFENCE LOOK LIKE?

This research has been completed for the Federal/Provincial/ Territorial Senior Status of Women Officials and does not necessarily reflect their views.

A SUMMARY OF
WHAT WOULD A WOMEN'S LAW OF SELF-DEFENCE LOOK LIKE?

by Elizabeth Sheehy

THE LAVALLEE CASE AND THE WHITE PAPER PROPOSALS

In 1990 the Supreme Court of Canada, in the Lavallée case, recognized for the first time the legal relevance of evidence of the "battered woman syndrome" (BWS) to the defence of self-defence.

The Court made several significant findings in that case:

- BWS evidence is admissible to give context to what would be considered "reasonable" defensive actions, from the accused's point of view.

- The emphasis, when raising BSW evidence, should not be on whether the accused displayed "the syndrome" but rather on the need for information and context regarding the violence of the situation confronting the accused and a realistic assessment of her options.

- A woman doesn't necessarily have to "retreat" by leaving her home before using violence against a violent partner.

- The accused's defensive actions don't necessarily have to take place at the same time as the anticipated attack.

While many feminists applauded the ground-breaking change to the law of self-defence as a result of the Lavallée case, others, like the author, have voiced concerns about the potential implications of the decision. A review of the 13 reported cases decided since Lavallée demonstrate that these concerns have substance. The following observations arise from the cases:

- In its decision the Supreme Court suggested that the average juror may not be able to understand the issues involved in dealing with domestic violence. This creates a picture of domestic violence as rare and not the common experience it is in society.

- In its decision the Court suggested that the accused woman's experience should be interpreted by an expert psychological or psychiatric witness. This suggestion reinforces the attitude that a woman's defensive actions in an abusive situation are irrational.

- There is a stereotype of battered women as passive and helpless which disqualifies some women from using self-defence.

- Aboriginal women are not gaining equal access to self-defence.

- Judges do not appear to understand the kind of violence that battered women face.

- Not a single woman has been found not guilty of homicide in reliance upon Lavallee.

- It appears that BWS evidence is being used mostly to mitigate sentences and has not produced the acquittals that is should.

The White Paper amends the law of self-defence. The express goal of the White Paper proposals is to simplify the law. Any larger goals, such as complying with human rights laws and the Charter or identifying and providing a remedy for unjust applications of the criminal law, were not considered. As a result, the White Paper has several major failings:

- It does not take into account the vast amount of feminist legal literature on the subject of self-defence or the fact that the leading cases on the subject arise out of women and children's claims to have defended themselves.

- It does not discuss the cases decided since the Lavallée decision.

- It does not discuss cases where police officers have killed unarmed women and men from visible minorities.

RECOMMENDATIONS FOR REFORM

The process of reforming the defence of self-defence should be conducted within an equality-rights framework. The process should result in changes to the law that would offer equal benefit of the law to the identified groups affected by it and that would reduce the current disadvantage experienced by those groups.

This paper offers numerous recommendations for reform in three main categories:

- specific responses to the White Paper proposals

- non-legislative actions

- the need for further research and analysis

The following is a list of the major recommendations organized under these categories:

Specific responses to the White Paper proposals

1. Instead of the subjective test proposed for any of the legal requirements for self-defence, there should be a mixed subjective\objective test ("the accused believes, on reasonable grounds").

2. The proposed law should not, in any form, reintroduce the common law "imminence" criterion which would require the accused's defensive actions to take place at the same time as the anticipated attack.

3. The proposed law should not include a provision that would allow an accused who was charged with murder to have the charge reduced to manslaughter if the accused does not successfully prove self-defence.

4. The mandatory minimum sentence for murder should be repealed.

5. The law should allow a woman who didn't actually kill her abusive partner herself but who was a party to the offence or paid someone else to do it to use the defence.

6. A new defence of "self-preservation or preservation of the life of another person" should be developed. The law would focus on the past violence or threats of the deceased and the options that the accused reasonably perceived herself to have had.

Non-legislative actions

1. Specific guidelines should be created for prosecutors that address whether and when it is appropriate to charge battered women with homicide and assault.

2. The cases of women who were sentenced to prison for murdering their abusive partners before the Lavallee case was decided should be reassessed as a group.

3. Public education should clear up misconceptions about the Lavallée case and should particularly emphasize that the law applies the same standard to all, but requires context to do so fairly.

The need for further research and analysis

1. The intention or fault element for criminal law responsibility should be rethought in a way that would take into account systemic inequality and bias in the notion of "fault".

2. Research should be carried out to find out how the Lavallée case has influenced women's ability to argue self-defence.

3. Research should be carried out to find out how the Lavallée case has influenced the charging practices of the police and Crown attorneys.

4. In analyzing proposals for reforming the law of self-defence, the effect of the law on racialized women, women with disabilities, lesbians and "criminalized" women should be considered.

5. Research needs to be conducted on whether this defence should ever be made available to men following violent confrontation with women.

Governm
Publicat

DOCUMENT: 830-536/016

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE-TERRITORIALE DES
MINISTRES RESPONSABLES DE LA CONDITION FÉMININE

Résumé
À quoi ressemblerait le droit de la légitime défense pour les femmes?

Fédéral



OTTAWA (Ontario)
Les 25 et 26 mai 1995

RÉSUMÉ À QUOI RESSEMBLERAIT LE DROIT DE LA LÉGITIME DÉFENSE POUR LES FEMMES

Les hauts fonctionnaires fédéraux-provinciaux/territoriaux de la condition féminine ont commandité ces recherches, et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement leurs opinions.

RÉSUMÉ
À QUOI RESSEMBLERAIT LE DROIT DE LA LÉGITIME DÉFENSE POUR LES FEMMES

par Elizabeth Sheehy

L'AFFAIRE *LAVALLÉE* ET LES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

En 1990, la Cour suprême du Canada a reconnu pour la première fois, dans l'affaire *Lavallée*, la pertinence juridique de la preuve du «syndrome de la femme battue» (SFB) pour la défense de légitime défense.

La Cour a tiré plusieurs conclusions importantes dans cette affaire :

- La preuve du SFB est admissible pour mettre en contexte ce qui serait considéré comme une action défensive «raisonnable» du point de vue de l'accusée.

- Lorsqu'on présente une preuve de SFB, l'accent doit être mis non pas sur la question de savoir si l'accusée en présentait les caractéristiques «du syndrome» mais sur la nécessité de disposer de détails et d'un contexte concernant la violence de la situation dans laquelle se trouvait l'accusée et d'évaluer de façon réaliste les options qui lui étaient ouvertes.

- Une femme ne doit pas nécessairement «se retirer» en quittant son foyer avant de recourir à la violence contre un partenaire abusif.

- Il n'est pas nécessaire que l'action défensive de l'accusée survienne au même moment que l'attaque anticipée.

Bien que de nombreuses féministes se soient réjouies du précédent que l'arrêt *Lavallée* créait en matière de légitime défense, certaines d'entre elles, comme l'auteure, ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des implications possibles de la décision. L'examen des treize décisions publiées qui ont été rendues depuis l'arrêt *Lavallée* démontre que ces préoccupations sont fondées; voici quelques observations découlant de cet examen :

- La Cour suprême indique, dans sa décision, que le juré moyen peut ne pas être en mesure de comprendre les problèmes qui se posent en matière de violence conjugale. Celle-ci paraît de ce fait être une situation exceptionnelle et non l'expérience communément vécue qu'elle est dans notre société.

- La Cour laisse également entendre que l'expérience vécue par l'accusée doit être interprétée par un témoin expert en santé mentale, ce qui renforce la perception que

les actes défensifs des femmes aux prises avec une situation de violence sont irrationnels.

- Il existe une perception stéréotypée de la femme battue comme passive et impuissante qui empêche certaines femmes d'invoquer la légitime défense.

- Les femmes autochtones n'ont pas un accès égal à la défense de légitime défense.

- Les juges ne semblent pas comprendre le genre de violence auquel les femmes battues sont aux prises.

- Aucune femme n'a pu être acquittée d'une accusation d'homicide en invoquant l'arrêt *Lavallée*.

- Il semble que le SFB soit utilisé principalement pour atténuer les peines et qu'il n'ait pas procuré les acquittements escomptés.

Le Livre blanc propose des modifications au droit de la légitime défense. Son but explicite est la simplification du droit. Les objectifs plus larges que sont la conformité aux droits de la personne et à la *Charte* ou la détection et la correction des cas d'application injuste du droit criminel n'ont pas été pris en considération. Le Livre Blanc comporte donc plusieurs lacunes importantes :

- Il ne tient aucun compte du vaste corpus d'études juridiques féministes portant sur la légitime défense ou du fait que la jurisprudence faisant autorité en la matière s'est formée à partir des allégations de femmes et d'enfants ayant soutenu qu'ils se sont défendus.

- Il n'examine aucune des décisions rendues après l'arrêt *Lavallée*.

- Il n'examine aucun des cas où des policiers ont tué des personnes non armées appartenant à des minorités visibles.

RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA RÉFORME

Le projet de réforme du moyen de défense de légitime défense devrait s'inscrire dans le cadre des droits à l'égalité et devrait mener à des modifications qui assurent aux groupes visés le même bénéfice de la loi et réduisent les désavantages actuellement subis par ces groupes.

Le document formule de nombreuses recommandations pouvant être réparties en trois catégories :

- les recommandations répondant expressément aux propositions du Livre blanc,

- les mesures non législatives,

- le besoin de poursuivre la recherche et l'analyse.

Voici une liste des principales recommandations classées par catégories.

Les recommandations répondant expressément aux propositions du Livre blanc

1. Au lieu du critère subjectif proposé pour chacune des exigences légales de la légitime défense, il devrait y avoir un critère mixte (objectif-subjectif) («il croit, pour des motifs raisonnables»).

2. La réforme proposée ne devrait pas réintroduire, sous quelque forme que ce soit, le critère d'imminence de la common law qui exige que l'action défensive de la personne accusée survienne au même moment que l'attaque anticipée.

3. La réforme proposée ne devrait pas comporter de disposition prévoyant la réduction de l'accusation de meurtre à celle d'homicide involontaire coupable si la personne accusée ne réussit pas à prouver la légitime défense.

4. Il faudrait abolir la peine minimale obligatoire attachée au meurtre.

5. La loi devrait permettre à une femme qui n'a pas elle-même tué son partenaire violent mais qui a été partie à l'infraction ou a engagé un tueur à gages d'invoquer la légitime défense.

6. Il conviendrait d'élaborer le nouveau moyen de défense de «l'autoprotection et de la protection de la vie d'autrui», qui mettrait l'accent sur la violence ou les menaces passées du défunt et sur les options que la personne accusée estimait raisonnablement avoir à sa disposition.

Les mesures non législatives

1. Il faudrait élaborer des lignes directrices à l'intention des poursuivants indiquant dans quels cas il est justifié de porter des accusations d'homicide ou de voies de fait contre des femmes battues.

2. Il faudrait réexaminer en bloc les dossiers des femmes condamnées, avant l'arrêt *Lavallée*, à une peine d'emprisonnement pour avoir tué un partenaire violent.

3. Il faudrait dissiper les malentendus entourant l'arrêt *Lavallée* au moyen de programmes de sensibilisation insistant particulièrement sur le fait que le droit applique la même norme à tous, mais qu'il faut disposer d'un contexte pour que son application soit équitable.

Le besoin de poursuivre la recherche et l'analyse

1. Les éléments moraux d'intention ou de faute nécessaires à l'établissement de la responsabilité criminelle devraient être repensés et faire intervenir les notions d'inégalité et de préjugé systémiques dans la notion de «faute».

2. Il conviendrait d'effectuer des recherches afin de déterminer quel a été l'effet de l'arrêt *Lavallée* sur la capacité des femmes d'invoquer la légitime défense.

3. Il conviendrait d'effectuer des recherches afin de déterminer quel a été l'effet de l'arrêt *Lavallée* sur les pratiques de la police et des procureurs de la Couronne en matière d'accusation.

4. Il faudrait tenir compte, dans l'analyse des propositions de réforme du droit de la légitime défense, de leurs effets sur les femmes racialisées, les femmes ayant des déficiences, les lesbiennes et les femmes «criminalisées».

5. Il importe d'effectuer des recherches pour déterminer s'il faut permettre aux hommes d'invoquer ce moyen de défense après une violente confrontation avec une femme.